Conseil consultatif canadien de l'environnement
Canadian Environmental Advisory Council

[redacted]

Conseil
consultatif
canadien
de l'environnement

Le Canada et le développement durable

Décembre 1987

Canada

88-03757/

Conseil

consultatif

canadien

de l'environnement

Le Canada et le développement durable

Notre avenir à tous,
Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement ,
et sa portée pour le Canada

Adresser toute demande de renseignements sur les travaux du Conseil et les commandes de publications du Conseil au :

Directeur exécutif
Conseil consultatif canadien de l'environnement
a/s Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3

This report is available in English

© Ministre d'Approvisionnements et Services Canada 1987
N° de cat. En 92-6 1987F
ISBN 0-662-94748-7

RÔLE DU CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) est un organisme qui représente un groupe de Canadiens versés et actifs dans le domaine de l'environnement. Il agit à titre consultatif auprès du ministre de l'Environnement, à qui il fait entendre un autre son de cloche que celui du ministère de l'Environnement, des autres organismes fédéraux ainsi que des groupes d'intérêt particuliers. Le rôle public du Conseil, comme celui de publier des rapports, ne vient donc qu'au deuxième rang, puisque sa fonction principale consiste à conseiller le ministre de l'Environnement.

REMERCIEMENTS

Le présent document révèle les résultats d'un examen entrepris par le Conseil consultatif canadien de l'environnement sur **Notre avenir à tous**, rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED). La demande de cet examen émanait du ministre fédéral de l'Environnement, l'honorable Tom McMillan, en vue de préparer la prise de position du Canada à l'égard du rapport et d'établir des documents susceptibles de faciliter l'analyse du rapport à l'assemblée générale des Nations Unies.

Le Conseil lui-même a fait préparer deux études documentaires en prévision d'une discussion avec le Ministre à l'occasion de sa réunion spéciale des 19 et 20 août 1987. Ces études, réalisées par David B. Brooks et Ted Schrecker, sont annexées au document principal. Le Conseil tient à préciser, toutefois, que même s'il a commandé ces études et les a utilisées à titre de référence dans ses analyses, elles ne rendent pas compte nécessairement de ses propres points de vue.

Tous les membres du Conseil ont participé aux débats ainsi qu'à l'établissement du présent mémoire. Le président et les vice-présidents, D[r] Robert, J.D. Page, D[r] S.A.M. Conover et D[r] J.S. Rowe, ont formé un comité directeur du projet. Le Conseil a retenu les services de M. Jamie Benidickson pendant toute la durée du projet comme principal rédacteur du mémoire.

TABLE DES MATIÈRES

		Page
Rôle du Conseil consultatif canadien de l'environnement		i
Remerciements		ii
Résumé		iv
Préface		vii
Introduction		1
PARTIE I.	Environnement et développement : Concepts de base	3
PARTIE II.	Information et analyse : Les fondements de la politique environnementale	8
PARTIE III.	Rôle des institutions et responsabilités de gestion de l'environnement	14
	(a) Introduction	14
	(b) Fonctions d'Environnement Canada au sein d'un réseau fédéral d'institutions responsabilisées à l'égard de l'environnement	15
	(c) Responsabilisation à l'égard de l'environnement et régime parlementaire canadien	19
PARTIE IV.	Attitudes du public et protection de l'environnement	24
PARTIE V.	Remarques de conclusion	27
	(a) Impératifs mondiaux et programme national	27
	(b) Les Canadiens en ont-ils fait assez?	30
Bibliographie		35
Annexe 1.	Développement durable	37
Annexe 2.	Directives de la CMED à l'intention des institutions nationales	38
Annexe 3.	Recommandations de la CMED aux institutions internationales	40
Annexe 4.	Recréer Environnement Canada	42
Annexe 5.	Donner suite au rapport Brundtland	68
Annexe 6.	Membres	107

RÉSUMÉ

La publication de **Notre avenir à tous** par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED) offre une occasion exceptionnelle aux décideurs du Canada de concentrer leur attention sur les concepts et les principes de l'environnement, qui est la base permanente de toute activité sociale et économique de l'être humain. Par sa recommandation d'une action concertée à l'échelle planétaire en vue de réaliser un **développement durable**, la CMED nous invite à renforcer les mesures de protection de l'environnement et à améliorer les modes de gestion au Canada.

La prise de position que le Canada fera connaître à l'égard du rapport de la CMED est d'autant plus importante que notre pays a pris l'initiative, dès les premières étapes, d'encourager la reconnaissance internationale de la dimension de l'environnement. Le sérieux avec lequel le Canada s'emploiera à atteindre un développement durable sur le plan national aura une profonde influence sur sa crédibilité à l'étranger et, partant, sur son aptitude à promouvoir l'adoption par les autres pays de meilleures pratiques de protection de l'environnement et de gestion des ressources.

Le CCCE convient avec la CMED de la nécessité d'améliorer les pratiques de gestion car la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources, dont le rythme s'est accéléré, ont maintenant pris des proportions mondiales et présentent des effets néfastes sur tous les pays. Les menaces qui pèsent sur la santé et la sécurité nationale sont devenues tellement manifestes que le spectre de l'effrondrement de l'économie prend tout à coup une forme bien réelle.

Le CCCE estime que la réaction du Canada à l'égard de **Notre avenir à tous** doit s'articuler autour de trois domaines d'intérêt à long terme pour l'environnement. Toutefois, il doit être bien clair dès le départ qu'en présentant ses recommandations, le CCCE ne fait pas abstraction des problèmes économiques et sociaux immédiats des pays en développement que décrit la CMED. L'optique qu'il a choisi découle de ses responsabilités à titre d'organisme consultatif et du point de vue particulier que ces responsabilités autorisent.

Attitudes à l'égard de l'environnement : Le développement durable ne pourra se réaliser sans une modification en profondeur de la vision populaire de l'environnement naturel comme réservoir illimité de richesses destinées à la consommation humaine. C'est à un bouleversement des mentalités qu'il importe avant tout d'assister.

La reconnaissance de l'écosphère en tant que patrimoine de l'espèce humaine, et des autres espèces, obéissant à des lois qui lui sont propres, doit être facilitée par une vaste campagne d'éducation du public. On pense, par exemple, à l'élaboration de programmes scolaires, à des programmes de toutes sortes visant à informer les adultes et à des cours de formation en gestion de l'environnement à l'intention des fonctionnaires et des employés du secteur privé. Une "Décennie de l'environnement", planifiée et financée judicieusement, pourrait contribuer considérablement à sensibiliser le public au développement durable.

Parmi les mesures à prendre pour attirer l'attention politique sur la problématique du développement durable, le CCCE préconise la tenue d'une série de colloques et d'assemblées. Nous recommandons :

- un sommet national télévisé de deux jours sur l'économie et l'environnement;

- un colloque circumpolaire, organisé par le Canada, sur le milieu marin, la faune et la gestion de l'environnement de l'Arctique;

- une participation canadienne active à une conférence mondiale sur le développement durable.

Information et analyse environnementales : Il importe de bien connaître l'environnement, dans ses interactions avec l'homme, en prenant appui sur les sciences naturelles et sociales. Cette connaissance est essentielle pour tous les aspects d'une gestion rationnelle de l'environnement - depuis la répartition des ressources jusqu'aux mesures d'observation de la loi.

La recherche dans le domaine de la science de l'environnement et des secteurs connexes des sciences sociales doit se caractériser par la continuité et la compatibilité internationale, de même que par des méthodes interdisciplinaires fécondes. Des subventions stratégiques à la recherche environnementale seraient grandement souhaitables. Les initiatives récentes prises pour l'établissement d'un bilan de l'environnement devraient être encouragées, et l'on doit s'atteler à la tâche difficile d'intégrer les données sur l'environnement au processus de prise de décision gouvernementale et de suivi des dossiers. Comme le CCCE l'a déjà déclaré, des données comparatives, tant sur les normes et les règlements que sur les programmes de gestion de l'environnement, doivent être accumulées et utilisées pour guider efficacement le processus législatif.

Il importe d'intégrer les principes de protection de l'environnement à tous les aspects de la politique gouvernementale, notamment le commerce, le développement régional et les affaires étrangères. Pour atteindre cet objectif, il faudra établir des liens entre l'économie et l'environnement : le renforcement de la capacité d'analyse économique du ministère de l'Environnement serait utile à cet égard.

Institutions : Au sein du gouvernement et de l'industrie, il faudra procéder à des restructurations pour faire en sorte que tous les organismes qui entreprennent des projets de développement économique assument, dès les premières étapes, leurs responsabilités face à l'environnement. La nomination du ministre de l'Environnement au Comité des priorités et de la planification du Cabinet représenterait un progrès en ce sens.

Le principe des obligations fiduciaires envers les générations futures est désormais largement accepté, mais pour qu'il puisse influencer les comportements, il est essentiel de repenser les structures du gouvernement. C'est ainsi qu'il faudra mettre en place une procédure de surveillance et d'examen indépendant pour que les gouvernements actuels puissent être tenus responsables des conséquences de leurs programmes et de leurs orientations. L'établissement d'un conseil canadien de l'environnement, ou peut-être la création de la charge de vérificateur général de l'environnement, semble offrir une solution intéressante dans la voie de la responsabilisation.

Dans le cadre de l'ONU et de ses organismes, de même qu'au moyen des négociations bilatérales et multilatérales, le Canada - à titre de puissance intermédiaire désireuse à long terme d'améliorer la gestion de l'environnement à l'échelle mondiale - devrait s'attacher à défendre les principes du développement durable. L'introduction de l'évaluation environnementale dans les programmes d'assistance technique internationale du Canada représente une initiative louable en ce sens.

En résumé, afin de réaliser un développement durable au Canada, le CCCE recommande l'adoption d'un programme fédéral et provincial de longue haleine, qui pourrait prendre la forme d'une "Décennie de l'environnement", comprenant les volets suivants :

- des subventions stratégiques à la recherche environnementale ainsi que des efforts soutenus afin d'affiner et de mieux utiliser les bilans de l'environnement;

- des mesures généralisées d'éducation scolaire et publique destinées à sensibiliser davantage la population au principe du développement durable;

- un sommet national sur l'économie et l'environnement, un colloque circumpolaire sur la gestion de l'environnement arctique et une participation canadienne active à une conférence mondiale sur le développement durable;

- la mise en place de structures d'analyse économique au sein d'Environnement Canada et la participation du ministre de l'Environnement au Comité des priorités et de planification du Cabinet fédéral, assorties de mesures équivalentes sur la scène provinciale;

- l'intégration des principes de protection de l'environnement à tous les aspects de la politique gouvernementale, notamment le commerce, le développement régional et les affaires étrangères;

- l'adoption de changements structuraux destinés à responsabiliser les gouvernements fédéral et provinciaux devant les conséquences de leurs programmes et de leurs orientations sur l'environnement;

- des efforts soutenus afin de faciliter l'adoption de principes à long terme de gestion de l'environnement dans les autres pays, en particulier ceux qui bénéficient de l'assistance technique internationale du Canada.

PRÉFACE

Au cours des dernières années, le Conseil consultatif canadien de l'environnement a fait des relations entre l'environnement et l'économie l'un des principaux thèmes de son programme d'étude et d'examen. Certains de ces travaux ont servi de fondement à la présente analyse du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Un aperçu de quelques-uns des rapports et des études antérieurs du Conseil permettra d'illustrer l'évolution de son approche.

Dans son mémoire de 1983 à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, le Conseil exprimait le point de vue selon lequel un lien direct existe à long terme entre la vigueur de l'économie et celle de l'environnement. Au Canada, ces deux domaines ne font qu'un. Notre économie est pour l'essentiel à base de ressources et donc axée sur l'environnement. Toute dégradation de l'environnement entraîne forcément la détérioration de l'économie. Le Conseil soutenait en outre que notre économie devait se conformer à la réalité écologique, qu'elle était influencée par les limites et les possibilités non seulement des écosystèmes locaux, mais également régionaux et globaux, et que les activités économiques devaient être durables. À bien des égards, ces idées ont été acceptées par la commission Macdonald, comme en témoigne le rapport qu'elle a publié (chapitre 13, **L'environnement, la société et l'économie**).

Le Conseil a entrepris en 1984 son premier examen en profondeur des liens entre l'environnement et l'économie. Les résultats de cette étude ont été publiés en 1985 dans un ouvrage intitulé **Étude des liens entre l'environnement et l'économie**. Il s'agissait, à cette étape, d'illustrer la nature de ces liens, d'examiner les écrits sur le sujet et d'élaborer des méthodes d'analyse et de compréhension des relations entre l'environnement et l'économie. Si le thème principal de l'ouvrage se rapportait aux liens, celui-ci soulignait également la nécessité de favoriser une meilleure compréhension et une plus grande prise de conscience des relations intimes qui existent entre la performance économique, la qualité de l'environnement et la qualité de la société humaine. Voici une remarque du rapport particulièrement pertinente de ce point de vue : "... la pérennité de notre société pourrait bien dépendre de la façon dont nous appliquons une éthique de la conservation ou de la protection de l'environnement au système économique".

Pour les besoins de la présente étude, il convient également de faire état des résultats d'un atelier du Conseil tenu en avril 1985. Le rapport de cet atelier comprenait une section sur les **Perceptions de l'environnement**, au nombre de quatre, illustrées sous forme de schéma :

1. La vision traditionnelle de sphères d'activité sociale et économique non liées, qui excluent la prise en considération consciente de l'environnement.

2. La reconnaissance des facteurs environnementaux, mais de façon marginale, c'est-à-dire qui s'ajoutent aux dimensions sociale et économique de l'activité humaine.

3. La reconnaissance de certains secteurs d'interaction entre les trois sphères (environnementale, sociale et économique).

4. La perception - désormais en progression - de l'environnement comme système de soutien de l'activité sociale et économique, dont il fait intégralement partie.

Le Conseil ne manqua pas de se réjouir de la création de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), qu'il considérait comme une étape importante dans la réorientation des perspectives économico-socio-environnementales - ainsi que de l'action - à une échelle globale. Les membres du Conseil ont rencontré les représentants de la Commission et ont participé aux audiences publiques que celle-ci a tenues pendant la préparation de son rapport.

Notre étude est essentiellement d'ordre documentaire et elle est destinée à faciliter les discussions sur le rapport de la Commission qui auront lieu en octobre 1987 à l'assemblée générale des Nations Unies. Pour l'essentiel, le Conseil appuie énergiquement les conclusions et les recommandations de la CMED. Il prie donc instamment le gouvernement du Canada d'adopter ces recommandations à titre prioritaire. Comme nous le verrons plus loin, le Conseil juge que le rapport pourrait permettre de réduire considérablement l'écart qui sépare l'économie et l'écologie au niveau des plus hautes instances internationales. La principale réserve du Conseil a trait à l'importance relative accordée à l'environnement et au développement. Mais il s'agit peut-être uniquement d'une différence de perception. Les quatre perceptions de l'environnement résumées ci-dessus ont leurs racines dans le passé, bien sûr, mais elles continuent toutes dans une certaine mesure à coexister. Il se pourrait donc que certains membres de la Commission ne partagent pas la perception du Conseil, pour qui l'environnement est "le système sur lequel s'appuie toute activité sociale et économique, dont elle fait intégralement partie".

INTRODUCTION

Notre avenir à tous, soit le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), représente une autre étape dans le cheminement graduel vers une meilleure compréhension, plus fouillée, des interactions entre le système écologique global et les modes actuels de croissance économique. Or, ces modes menacent de rompre l'équilibre de notre environnement planétaire. À titre d'exemple de dommages non intentionnels infligés au système écologique, citons l'effet de serre qui ne cesse de s'accroître, les pluies acides et l'exposition aux rayons ultraviolets à cause de l'amenuisement de la couche d'ozone, sans compter la dégradation partout dans le monde des forêts, des réserves de poissons et des sols agricoles. Le débat qui aura lieu à l'assemblée des Nations Unies sur le rapport offre l'occasion d'attirer l'attention du monde entier sur les concepts et les principes fondamentaux de l'environnement, qui sont à la base de toute activité sociale et économique sur notre terre.

La principale recommandation de la Commission, qui demande à tous les pays de viser le **développement durable**, est considérée par le Conseil comme un important instrument de promotion de mesures de protection et de modes de gestion plus efficaces de l'environnement au Canada. Il ne faut surtout pas laisser passer l'occasion. On semble s'entendre aujourd'hui, de façon générale, sur la nécessité d'harmoniser les aspirations économiques et les impératifs écologiques globaux, même si ceux qui jusque-là fermaient les yeux sur cette réalité continuent d'hésiter à s'engager concrètement. Il reste que les efforts destinés à assurer le développement économique et social durable demeurent au bout du compte tributaires de la vie et de la vigueur de l'écosystème.

La partie I de notre commentaire passe en revue les concepts fondamentaux associés à l'environnement et au développement, en mettant en évidence tout particulièrement la notion de **durabilité**. Les parties II, III et IV examinent les trois conditions essentielles que le Canada devra remplir simultanément s'il veut progresser vers le développement durable sur le plan national et en promouvoir l'idée sur la scène internationale. Ces trois conditions sont les suivantes :

- création d'une base de données, fournissant de l'information et des analyses sur les processus environnementaux;
- mise en place de structures institutionnelles faisant en sorte que les structures de prise de décision en matière d'environnement assurent la responsabilisation des décideurs et les obligent à rendre des comptes;
- sensibilisation de la population aux principes écologiques qui sous-tendent l'activité humaine sur notre planète.

Les remarques formulées à la fin de la Partie V visent à répondre aux objections qui seront probablement opposées aux initiatives canadiennes en faveur du développement durable, car s'il existe effectivement, à notre avis, des justifications irréfutables aux visées du **développement durable**, la proposition de la CMED n'a pas fait l'unanimité. On sait, en effet, que le gouvernement des États-Unis a refusé de ratifier les recommandations de la CMED à l'occasion d'une rencontre ministérielle

récente tenue à Nairobi, en faisant valoir qu'il n'était pas convaincu du rôle primordial que jouent les forces du marché dans les programmes d'action destinés à résoudre les problèmes de l'environnement ou des ressources. Les décideurs canadiens ont convenu généralement que les forces du marché n'ont pas eu pour effet de protéger l'environnement.

Une autre raison nous incite à examiner les recommandations de la CMED dans l'optique canadienne particulière. Bon nombre d'entre elles se rapportent surtout, en effet, à l'épuisement des ressources et aux problèmes démographiques des pays en développement plutôt qu'à la pollution industrielle des pays développés.

PARTIE I. ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT : CONCEPTS DE BASE

Le développement durable est le grand dessein ou la visée que propose la CMED à tous ceux qui prennent les décisions de par le monde (voir l'annexe 1). L'origine de l'expression et ses implications méritent, par conséquent, qu'on s'y attarde un peu.

Depuis environ un quart de siècle, à partir notamment de la Conférence de Stockholm sur l'environnement de 1972, les liens entre l'environnement et le développement économique ont suscité de vastes débats, parfois envenimés. Sur la scène internationale, la controverse a porté dans un premier temps sur le besoin urgent des pays en développement d'élargir leurs revenus et leurs perspectives d'emploi pour subvenir aux besoins d'une population croissante - au prix, s'il le fallait, de l'épuisement des richesses naturelles - en regard d'une prise de conscience de plus en plus vive dans les pays industrialisés de l'étendue de la dégradation de l'environnement si souvent associée à l'exploitation des ressources et à la croissance industrielle. C'était là les thèmes dominants d'une série d'initiatives et de propositions internationales, dont la Conférence de Stockholm, le Nouvel ordre économique international, les conférences des Nations Unies sur le droit de la mer, la Stratégie mondiale de la conservation et les travaux de la commission Brandt sur la problématique du développement international.

L'économie du Canada tient à la fois de l'économie à base de ressources des pays en développement et de l'économie de fabrication du monde industrialisé. Ici, toutefois, le débat entre l'environnement et le développement s'est surtout focalisé sur le coût des mesures de protection de l'environnement. Les procédures d'évaluation environnementale et les exigences de conformité ont souvent été perçues comme des entraves déraisonnables à la croissance économique. La question du développement durable a été assimilée à un problème économique, qu'il convenait de résoudre par l'analyse et la politique économiques, alors que la protection de l'environnement était considérée comme un "luxe". C'est pourquoi l'action des Canadiens soucieux de l'environnement s'est surtout orientée vers l'élaboration de lois et de règlements destinés à freiner les pires abus en matière de pollution et de dégradation des ressources. Mais en tant que mode de règlement des problèmes fondamentaux de l'environnement, l'utilité des règlements et lois s'est avérée limitée. C'est que cette méthode, et c'est là sa principale faiblesse, ne tient pas compte des principes écologiques sous-jacents qui régissent les relations entre l'humanité et l'écosphère.

La controverse mettant aux prises les apôtres de l'économie et les écologistes témoigne d'un conflit dialectique profond, alimenté par des accusations caricaturales de part et d'autre. Les industriels étaient dépeints par certains environnementalistes comme les coupables éhontés de la dilapidation de la nature, tandis que les écologistes - en particulier ceux en faveur de la société de conservation ou de la limitation de la croissance - étaient taxés de "luddisme" et comparés à l'homme de Néanderthal.

Ces attitudes, vestiges de l'époque des premiers conflits entre l'environnement et le développement, formaient encore un élément du contexte dans lequel la CMED s'est attelée à sa tâche. On comprendra sans peine, par conséquent, pourquoi la Commission a résolu, parmi ses principaux objectifs, de transformer un débat stérile en un dialogue menant à une meilleure compréhension des enjeux. Elle pouvait à cette fin s'appuyer sur les résultats récents de la recherche scientifique ainsi que sur les nouvelles données et l'évolution des mentalités concernant les liens entre

l'environnement et l'économie dans certains secteurs des pays industrialisés et en développement.

Notre avenir à tous contibue fortement à concilier l'économie et l'écologie aux échelons internationaux les plus élevés. Le rapport amène au premier plan un ensemble de questions qui avaient été mises de côté ces dernières années, alors même qu'elles prenaient des proportions alarmantes pour l'avenir du bien-être de l'humanité et de l'intégrité de l'environnement. Le CCCE reconnait pleinement le bien-fondé de ce revirement. En revanche, même s'il n'a nullement l'intention d'atténuer l'impact du rapport et qu'il désire au contraire le renforcer, il se sépare de la Commission sur l'importance relative qu'il convient d'accorder à diverses questions.

(1) Nous donnons la préférence à l'utilisation de l'environnement (plutôt que du développement) comme point de focalisation, afin de lier le développement à la protection de l'environnement plutôt que de soumettre la dimension environnementale au développement durable.

(2) Pour nous, il conviendrait de mieux mettre en évidence, en plus des dilemmes environnementaux où sont enfermés les pays en développement, les défis politiques et institutionnels nationaux que les pays industrialisés doivent relever pour atteindre le développement durable.

(3) Certaines notions et orientations politiques primordiales sont demeurées dans l'ombre. On court le risque bien réel que les éléments positifs des propositions de la CMED soient perdus de vue au moment où les gouvernements et l'industrie conjugueront leurs efforts pour adopter des slogans séduisants, mais dont les implications n'ont pas été explorées sous toutes les coutures. L'analyse systématique du développement durable et des concepts qui lui sont associés doit devenir la priorité des organismes qui préparent une réponse au message de la CMED. Les pages qui suivent présentent quelques réflexions préliminaires sur ces notions critiques.

Environnement

L'utilisation actuelle du terme "environnement" présuppose une certaine conception du monde par ses habitants : préoccupés, comme ils le sont, par une multitude d'enjeux sociaux et économiques, ils ont de la difficulté à percevoir l'environnement planétaire ou l'écosphère comme la condition même de leur existence. En tant qu'êtres humains, nous avons tendance à fonder notre évaluation et notre compréhension de l'environnement sur l'appréhension de ses composantes - l'air, l'eau, les sols, les forêts et autres. Ce faisant, il nous échappe un aspect fondamental de l'environnement et de ses processus, à savoir que ceux-ci forment un tout intégral, qu'ils constituent un écosystème vivant et dynamique. Nous sommes tributaires tout autant des processus du monde naturel que de ses produits. À vrai dire, tout porte à croire que ces processus biologiques ne dépendent pas uniquement de l'habitabilité de la Terre, mais qu'ils en sont le fondement même.

Les richesses naturelles, éléments de notre environnement, ont le plus souvent été considérées comme de simples matières premières que l'homme doit "améliorer" ou façonner pour qu'elles lui soient utiles. Or, si l'environnement est considéré comme un écosystème, la fonction naturelle assurée par ces "richesses naturelles" dans les processus vitaux s'impose alors à l'esprit. La vision écologique des liens dynamiques qui existent entre les éléments du monde naturel nous révèle que les "améliorations" - mieux libellées par le vocable "altérations" - supposent des pis-aller, des pertes ou des coûts, si difficile qu'il soit de les quantifier ou même de les évaluer.

Il convient par ailleurs de bien distinguer entre les ressources renouvelables et les ressources non renouvelables. Au sens strict du terme, les seules ressources renouvelables qui existent sont les organismes naturels et les produits inoffensifs de l'activité ou de la décomposition de ces organismes. Par duplication génétique, ces matières organiques peuvent s'accroître quantitativement. Toutes les autres ressources sont non renouvelables. Une fois transformées par l'intervention humaine, elles ne peuvent plus être reproduites et les sous-produits de leur utilisation, sous forme de chaleur résiduaire et de déchets, persistent souvent dans l'environnement pour le polluer et le dégrader.

Le terme "renouvelable" pourrait donc s'appliquer correctement aux processus eux-mêmes de l'environnement, à condition que cet environnement ne soit pas soumis à des pressions qui compromettent sa résilience naturelle. Ce phénomène s'explique par l'une des grandes différences que présentent les systèmes naturels et économiques : en effet, tandis que le principe économique de la substitution s'applique à la production et à la consommation de biens et de services, il est mis en échec quand il s'agit de phénomènes naturels. Lorsque les processus d'un écosystème cessent de fonctionner, il est impossible d'inventer un nouveau système pour le remplacer, si avancée que soit la technologie. C'est là la véritable source de l'inquiétude de la population, des pouvoirs publics et des scientifiques devant la mauvaise gestion des ressources mondiales : certains processus globaux risquent des altérations irréversibles.

Technologie

L'exploitation de l'environnement est facilitée par la technologie, c'est-à-dire l'ensemble des instruments et des connaissances qui permettent la manipulation et la transformation des ressources pour les plier aux besoins de l'homme. Le "succès" apparent, par le passé, des activités d'extraction à des rythmes croissants et à des taux de rentabilité sans cesse supérieurs de certaines ressources renouvelables et non renouvelables a abouti à une surestimation euphorique de notre toute-puissance technologique. Il a également renforcé dans certaines cultures la croyance chimérique de la domination de la nature par l'homme. Pourtant, si les systèmes environnementaux et les processus écologiques étaient appréciés à leur juste valeur et bien compris, il tomberait sous le sens que la maîtrise de l'environnement par les hommes n'est pas un objectif réalisable, ni souhaitable d'ailleurs, compte tenu de la place de l'homme dans ce système. Si prodigieuse que soit la capacité de l'homme à développer la technologie pour satisfaire à ses besoins, cette technologie ne réussira jamais à soutenir la vie indépendamment des processus naturels de l'écosphère.

Besoins

La notion de besoins est essentielle à la compréhension du développement durable et de l'exigence aussi impérative qu'immédiate de trouver une solution aux problèmes d'alimentation, d'abri, d'hygiène et de soins médicaux des pauvres de ce monde. Si l'on fait abstraction de certaines données biologiques de base susceptibles de variations en fonction des caractéristiques climatiques régionales du globe, c'est la technologie et l'organisation sociale qui sont les facteurs les plus déterminants pour la transformation des aspirations en besoins. Comme l'explique la CMED, "la perception des besoins est socialement et culturellement déterminée". À notre époque, il ne semble y avoir aucune barrière psychologique ou économique évidente pour masquer l'horizon des aspirations dans les sociétés industrielles. C'est pourquoi on peut dire que la CMED a lancé un pavé dans la mare en déclarant que le développement durable suppose la promotion de valeurs encourageant des habitudes de consommation qui n'outrepassent pas les limites écologiques et auxquelles chacun puisse raisonnablement aspirer (voir l'annexe 1). Certes, cet objectif n'impose pas de limites sérieuses aux besoins eux-mêmes, mais du moins il exige un effort concerté d'utilisation rationnelle, et de réutilisation, des ressources à notre portée que nous pouvons consommer.

Durabilité

Parmi les caractères distinctifs du concept de durabilité, la conservation de la structure productive ou de la capacité de régénération des ressources renouvelables est sans doute le plus évident. Le seuil à ne pas franchir pour maintenir la capacité productive de nos ressources, par exemple une forêt, ne peut se calculer que par rapport au dynamisme de l'environnement, et suppose que l'on s'intéresse de près à des questions comme la qualité de la ressource, l'étendue du territoire à gérer de façon durable et le choix de l'horizon temporel. La consommation et l'utilisation doivent être harmonisées ou assujetties à l'application de ces facteurs (Baskerville et Regier).

Si l'utilisation excessive des ressources renouvelables - comme cela s'est souvent produit par le passé - altère la capacité productive, il sera peut-être encore possible d'assurer la durabilité par la suite, mais à un degré moindre. Une ressource renouvelable appauvrie peut être reconstituée, à condition que les éléments sous-jacents à cette reconstitution, soit une atmosphère non contaminée, une eau non polluée et des sols fertiles, n'aient pas subi de dégradation. C'est pourtant ce qui risque de se produire par suite des graves déséquilibres planétaires causés par la surexploitation des ressources renouvelables ou par suite de l'altération et de la contamination de l'environnement causées par le degré ou les modes d'exploitation des ressources non renouvelables.

Les réserves du CCCE concernant la façon dont la CMED envisage le développement durable (résumée à l'annexe 1) portent surtout sur l'optique choisie par la Commission dans son essai d'harmonisation de l'intégrité environnementale à la croissance économique. Cette optique, à notre avis, semble plus propre à tolérer le développement qu'à protéger l'environnement et, on le conçoit aisément, est fondée sur la conviction qu'il serait d'une indécence outrageuse d'exiger des plus démunis de ce monde qu'ils continuent à vivre dans une pauvreté désespérante afin de protéger l'environnement. Il reste que les effets néfastes issus de la dégradation ou de

l'effondrement des écosystèmes se font sentir à l'échelle planétaire. C'est là la conséquence inéluctable d'une prise de conscience insuffisante et du refus d'accepter comme principe d'existence de la société que l'environnement naturel, dont dépend ultimement toute activité humaine, y compris le développement, impose ses propres limites au développement selon des lois dont on ne peut faire fi. Dans ces conditions, il devient malaisé de soutenir que l'on peut reporter à plus tard l'application de cet enseignement à la politique économique des États industriels prospères.

L'acceptation du concept de développement durable ne mettra pas fin à l'âpre débat qui oppose ceux qui s'intéressent avant tout à la croissance économique et ceux dont les priorités sont liées à la capacité de l'écosphère à maintenir la vie à long terme. Malgré tout, le concept de développement durable offre la perspective d'engager le débat dans des voies fructueuses permettant aux décideurs d'aller plus loin pour assurer la sécurité de l'environnement tout en collaborant avec les acteurs économiques qui ont le sens des responsabilités pour répondre aux besoins matériels.

L'information, l'évolution des institutions et l'appui de la population sont les trois moteurs susceptibles de faire avancer la cause du développement durable au Canada. Ces trois facteurs, qui se renforcent mutuellement, devraient donc être désignés comme des objectifs à mener de front par les décideurs soucieux de donner des assises stables à une gestion efficace de l'environnement et au développement économique.

PARTIE II. INFORMATION ET ANALYSE : LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE

Il ne sera pas facile d'assurer le développement durable. La CMED a certes indiqué quelques étapes initiales, mais elle avoue elle-même qu'il faudra s'appuyer sur l'expérience pour progresser. Or, pour que cette expérience se traduise par un programme d'action convenable, elle doit être bien comprise et interprétée. L'information et l'analyse sont par conséquent les guides les plus sûrs pour jalonner le chemin menant au développement durable. Par ailleurs, étant donné que l'élaboration de la politique devra s'appuyer sur une appréhension des processus naturels et de l'interaction humaine avec les systèmes de l'environnement, ceux-ci doivent faire l'objet de recherches selon l'axe double des sciences naturelles et des sciences sociales. Au risque de paraître indûment schématique, nous pouvons discerner une série d'étapes se chevauchant : recherche scientifique fondamentale et accumulation de données, assorties de l'examen de l'interaction humaine avec l'environnement; établissement de stratégies de gestion de l'environnement; intégration des deux premières activités aux objectifs économiques et aux processus de prise de décision du gouvernement.

La connaissance scientifique précise des processus écologiques est une condition essentielle au développement de l'aptitude à protéger l'environnement par la prévision des incidences ou des conséquences possibles de telle ou telle intervention humaine. Cela s'applique tout aussi bien aux aménagements majeurs et perturbateurs, comme les grands barrages ou le détournement d'une rivière, qu'aux répercussions cumulatives de l'utilisation quotidienne de produits ménagers courants. Afin de garantir le développement durable, il nous faut tirer parti des éléments que nous offre la connaissance scientifique pour élaborer des orientations efficaces qui ouvrent la voie à une croissance économique respectant les limites naturelles de l'écosphère.

Des scientifiques de nombreuses disciplines ont contribué à mieux faire connaître les mécanismes de l'écosphère. Leurs travaux attirent de plus en plus l'attention sur l'importance des interconnexions et des interactions entre les disciplines. Cette tendance est manifeste dans la fascination qu'exerce soudainement la recherche bio-, biogéo- et biogéochimique, ainsi que les implications de cette recherche sur l'espèce humaine. Elle s'est caractérisée par une approche globale de l'étude scientifique de l'environnement, dans laquelle la communication et la collaboration internationales jouent un rôle crucial.

Malgré les résultats déjà obtenus, ceux qui se sont livrés à cette recherche scientifique axée sur l'environnement, ou qui se sont employés à la promouvoir, se sont heurtés à de graves difficultés institutionnelles, liées au mode d'organisation des organismes de financement. Étant donné que l'étude de l'environnement s'appuie sur des travaux interdisciplinaires, elle échappe bien souvent aux structures traditionnelles de la recherche et du financement universitaires, mieux adaptées aux disciplines bien établies. En outre, la recherche environnementale n'a pas été auréolée, jusqu'à très récemment, du prestige ou de l'attention publique associé, par exemple, à la recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire ou de l'exploration spatiale. Un phénomène comme les zones humides était davantage perçu comme un obstacle à l'expansion suburbaine que comme un chaînon distinct et essentiel au fonctionnement de la Terre méritant, à ce titre, d'être compris. Les gouvernements eux-mêmes se sont montrés peu empressés d'entreprendre des programmes de recherche dans le

domaine de l'environnement. Au mieux, ils ont été acculés à prendre des mesures par suite de catastrophes écologiques. Il faut dire que l'organisation du gouvernement représente elle-même un obstacle, puisque les ministères responsables de l'énergie, de l'agriculture ou des forêts se voient imposer des priorités davantage axées sur l'accroissement de la production, dans leurs secteurs respectifs, que sur la conservation des ressources à long terme. Les pressions générales qui sont exercées pour concentrer les efforts, au détriment de la recherche fondamentale, sur le développement de technologies immédiatement applicables, que les entreprises dynamiques peuvent tout de suite commercialiser, sont un autre facteur qui a joué à l'encontre de nombreux aspects importants de la recherche environnementale.

Nous sommes bien en peine de présenter et de classer les progrès scientifiques sous des rubriques susceptibles d'éveiller l'intérêt populaire. Néanmoins, le CCCE affirme avec insistance que la réponse du Canada au rapport de la CMED devrait mettre l'accent sur les efforts qu'il convient d'engager pour aboutir à une stimulation de l'activité scientifique portant sur les systèmes écologiques, leur capacité limite, leur souplesse et leur sensibilité aux pressions. On pourrait, par exemple, encourager le recours aux subventions stratégiques accordées par les conseils de recherche fédéraux (CRSNG et CRSH) à la recherche nationale et internationale dans le domaine de l'environnement. Environnement Canada pourrait également apporter une contribution directe, en entreprenant lui-même des travaux sur la durabilité, et indirecte, en appuyant des études analogues par ses propres subventions stratégiques. Le Ministère contribuerait ainsi à promouvoir l'avancement des sciences au service de l'environnement. Le Service canadien de la faune aurait un rôle analogue à jouer au moyen de ses programmes à l'échelle nationale, de même que les services d'interprétation et de communication de Parcs Canada, lesquels pourraient, à terme, aider à sensibiliser le public.

Il importe ici de signaler un domaine où des progrès notables ont été réalisés, tant au Canada qu'à l'étranger, celui de la collecte et du classement des données et de l'information sur l'environnement, en particulier sous forme de rapports sur l'état de l'environnement (Environnement Canada, 1986; Statistique Canada, 1986). Ces bilans, en présentant des preuves irréfutables de l'état de l'environnement, peuvent servir la cause du développement durable. Ils comportent nécessairement une interprétation et une évaluation des tendances et des structures d'utilisation humaine de l'environnement. Le Groupe d'étude de l'établissement du bilan de l'environnement a récemment publié les conclusions suivantes, que nous faisons nôtres pour l'essentiel :

> Les plus grandes lacunes tiennent au fait qu'il n'existe pas de coordination globale en matière de collecte des données sur la qualité de l'environnement et sur les ressources naturelles. L'information est recueillie par les organismes fédéraux et provinciaux ainsi que par d'autres organismes pour répondre aux mandats et aux intérêts qui sont les leurs, d'où l'existence de lacunes dans les données et le fait que celles-ci ne sont pas toujours fiables ni accessibles. Les données consultables sur les ressources et sur l'environnement sont insuffisantes pour déboucher sur une analyse poussée des dangers et permettre des études épidémiologiques ou encore favoriser la compréhension,

dans le grand public, des effets des activités humaines sur l'environnement (Environnement Canada, 1987).

L'analyse de l'environnement ne dépend pas uniquement de la recherche scientifique, mais également de la compréhension des interactions de l'homme avec l'environnement. Les sciences naturelles et les sciences sociales doivent par conséquent suivre des voies parallèles. Plusieurs difficultés auxquelles se sont heurtées les sciences sociales dans leur recherche sur l'environnement ont été examinées récemment sous l'égide de la Fédération internationale des instituts de hautes études (IFIAS), qui a organisé plus tôt cette année un colloque sur l'action humaine face au changement global. Les organisateurs du colloque ont signalé, entre autres restrictions, le fait que "les chercheurs qui se consacrent à l'examen des activités humaines ne bénéficient guère de la cohérence institutionnelle propre à la communauté scientifique internationale". Il n'en demeure pas moins vital d'utiliser les instruments des sciences sociales pour porter des jugements objectifs sur nos modes traditionnels d'utilisation des ressources et de gestion de l'environnement. C'est ainsi que nous pourrons nous rendre compte systématiquement des faiblesses et des réussites de nos pratiques historiques, telles qu'elles s'appliquent au développement durable de notre propre pays, ce qui aura peut-être également des retombées utiles pour les autres pays.

Certes, nos modes d'exploitation des ressources sont dans une certaine mesure particuliers au Canada, mais il serait quand même possible de faire part de notre expérience de façon utile à l'étranger. Cette expérience pourrait même constituer un aspect de la réponse du Canada au rapport de la CMED. Le CCCE est d'avis qu'en tant que pays caractérisé à la fois par une économie à base de richesses naturelles et une évolution industrielle avancée, le Canada possède une expérience diversifiée du développement, qui pourrait être riche en enseignements d'application générale pour les autres pays. Il importe, cependant, que nous procédions à une analyse rigoureuse et objective de cette expérience dans le domaine de la planification et de la gestion de l'environnement, tenant compte des échecs et des réussites. Il faudrait chercher à déterminer quelles fonctions de la gestion de l'environnement et du développement des ressources ont porté fruit, et quels aspects laissent encore à désirer. Cette étude des échecs aussi bien que des réussites ne servirait pas uniquement à mettre en évidence le degré d'utilité de certaines pratiques, elle permettrait en outre d'accroître nos connaissances sur les processus généraux d'adaptation aux conditions changeantes ou aux échecs auxquels ont abouti d'anciennes stratégies.

Le programme de recherche du Canada devrait mettre l'accent sur les grandes questions ou thèmes généraux de la gestion de l'environnement plutôt que sur des études de cas particuliers et localisées. Voici quelques exemples de sujets possibles d'investigation :

- pratiques forestières propres au développement durable ou non durable, y compris les effets des investissements et les incidences socio-économiques;

- essais de règlement des problèmes socio-économiques et des disparités régionales au moyen d'investissements excessifs dans la technologie et du maintien artificiel des intervenants dans certains secteurs, aboutissant à une surexploitation d'une

ressource finie, comme c'est le cas des pêches intérieures de la côte Est;

- destruction de la fertilité et de la capacité productive à long terme des sols agricoles du Canada pour répondre à des pressions du marché à court terme;

- réglementation tributaire de données insuffisantes ou périmées, ou dont l'horizon temporel limité ne tient pas compte ou sous-estime l'incidence des polluants persistants susceptibles de bio-accumulation ou de bio-amplification.

Ces thèmes de recherche et d'autres encore pourraient servir à intégrer l'analyse économique et environnementale de l'expérience canadienne de manière à faire la lumière sur des problèmes chroniques dans le monde entier, et plus particulièrement dans les pays en développement.

La base de données de recherche qui se développerait progressivement, comme nous le proposons, servirait de fondement à la tâche complexe de gérer l'environnement. Le concept de gestion de l'environnement embrasse de nombreux aspects de l'utilisation des ressources et de la protection de l'environnement, dont plusieurs extrêmement spécialisés. La réglementation, l'évaluation des incidences et la modification des projets, l'innovation technologique, le contrôle de l'observation et de l'application des règlements, les vérifications de suivi, la gestion des déchets et les programmes de recyclage sont autant d'éléments de cet ensemble que forme la gestion, et chacune de ces activités doit s'intégrer aux autres dans la poursuite de l'objectif de développement durable.

Prenons l'exemple de l'évaluation des incidences environnementales pour illustrer notre propos. Nous désignons par ce terme les fonctions de mise en évidence et d'évaluation des conséquences probables des diverses solutions qui s'offrent pour le développement. Plusieurs facteurs doivent être examinés. Les méthodes auxquelles on peut avoir recours posent déjà, dès le départ, un problème majeur, car les modèles applicables à l'environnement souffrent des faiblesses de leurs propres hypothèses, comme tant d'autres modèles prévisionnels. De toute évidence, il nous faut des spécialistes qui se consacrent entièrement à l'évaluation des incidences. C'est là la seule façon de conférer à ce processus le degré de fiabilité et de crédibilité susceptible de compenser la fragilité d'un secteur où le jugement et l'interprétation prennent une telle importance.

Si l'on prend pour hypothèse que l'évaluation des incidences, dans un cadre strictement environnemental, arrivera à se donner des assises suffisamment solides pour qu'on puisse y avoir recours avec une confiance de plus en plus grande, elle pourra alors servir de point de départ à la modification réaliste des projets et à la mise en place de mécanismes d'application et d'observation convenables. Il sera par ailleurs nécessaire de faire profiter le processus décisionnel des résultats cumulatifs découlant de l'expérience de l'évaluation.

Des travaux antérieurs effectués pour le CCCE, de même que l'étude documentaire de David Brooks sur le suivi à donner au rapport de la CMED, figurent au nombre d'une série d'ouvrages qui ont mis en évidence les limites de l'analyse économique

traditionnelle, telle qu'elle s'applique aux systèmes de l'environnement. Dans l'étude réalisée par Envirocon, intitulée **Étude des liens entre l'environnement et l'économie**, on peut lire la conclusion suivante : "Le cadre de la théorie économique néo-classique traditionnelle, fondée sur les préférences individuelles et l'utilité, la dynamique du marché et les flux de revenu, etc. ne suffit pas pour comprendre les interactions et les interdépendances de certains systèmes économiques et de certains systèmes environnementaux." Brooks dresse la liste de plusieurs limites bien précises de l'analyse de rentabilité :

- de nombreux phénomènes ne se prêtent pas à des mesures satisfaisantes;
- de nombreux phénomènes ne peuvent tout simplement pas se mesurer;
- toutes les options supposent des jugements de valeur relativement à la répartition des avantages et des coûts;
- quels que soient les mérites de "l'efficacité" en tant qu'objectif, celui-ci ne peut être le seul; or, c'est justement ce seul objectif dont les méthodes actuelles tiennent vraiment compte.

Si fondée que puisse être l'affirmation que les économistes se sont montrés incapables de chiffrer les coûts de la protection de l'environnement, il demeure que les analystes de l'environnement, pour leur part, ne sont pas allés assez loin pour faire vraiment connaître la nature de leurs préoccupations aux agents responsables de la prise de décision gouvernementale. En tout cas, ils ne l'ont sûrement pas fait en conformité avec la procédure actuelle d'examen de la politique. Les deux groupes gagneraient à améliorer leurs instruments d'analyse et leurs techniques de présentation.

Nous en sommes encore à un stade relativement peu avancé de notre réflexion sur les liens entre l'environnement et l'économie, et les efforts portent surtout sur l'élaboration d'une synthèse théorique ou conceptuelle d'application la plus générale possible (Friend). Les travaux d'intégration à ce niveau doivent certes être encouragés, comme la CMED l'a déjà avancé, et il ne faudrait surtout pas en sous-estimer l'importance. Entre-temps, toutefois, il serait possible de réaliser des progrès dans certains domaines par une application judicieuse des facteurs économiques aux questions de l'environnement et de l'utilisation des ressources. Tout d'abord, comme Brooks le fait observer, la demande en matière d'utilisation des ressources est très certainement au moins aussi valable que l'offre, comme objet d'étude. Cette optique de la demande, selon lui, est essentielle pour que les stratégies "de prévision et de prévention" aient la moindre chance de remplacer les pratiques actuelles "de réaction et de correction". L'analyse de la demande dont il est question n'équivaut pas à une étude de marché effectuée en vue de satisfaire à des besoins existants. Elle consiste plutôt à procéder à une vaste synthèse des processus de demande de ressources, dans le but de jouer sur les exigences de consommation de manière à ce que moins d'intrants de ressources soient nécessaires pour obtenir des résultats équivalents. Les options à faible coefficient de ressources que, de l'avis de Brooks, il faudrait examiner de plus près, comprennent les suivantes :

- amélioration du rendement énergétique en aval de manière à ce que moins d'intrants soient nécessaires pour l'obtention des mêmes extrants (p. ex., isolation, chasses d'eau économiques, moteurs performants);

- renforcement des liens entre les systèmes de production et de consommation, de manière à ce que les extrants deviennent des intrants ou qu'un intrant aboutisse à plusieurs extrants (recyclage, cogénération);

- réduction réelle de la demande de manière à ce que moins d'extrants soient nécessaires ou à ce que la nature des extrants demandés exige moins d'intrants (régimes alimentaires moins axés sur la viande, rationalisation des transports publics, agriculture organique).

En deuxième lieu, on n'a pas encore assisté au Canada à un examen complet des écrits de plus en plus nombreux sur les instruments économiques susceptibles de servir la cause de l'environnement (Dewees). Certains de ces instruments, comme le recours à la taxe sur la pollution, présentent des limites que Brooks a décrites, mais ils permettraient tout au moins de mener des expériences afin qu'on puisse en déterminer vraiment les modes d'utilisation et les possibilités. Dans le fond, il se pourrait bien que voie le jour sous peu une nouvelle profession d'"expert-comptable de l'environnement", qui aurait recours aux instruments de l'analyse économique et environnementale pour contrôler les activités des secteurs public et privé afin de mettre en évidence les tendances dans le rendement environnemental quant aux profits et pertes. Toutefois, il importe de bien distinguer cette fonction de celle de la "vérification environnementale", actuellement utilisée par diverses entreprises désireuses de se conformer à la réglementation en vigueur ainsi que d'examiner les produits et les procédés du point de vue du danger qu'ils représentent pour l'environnement.

PARTIE III. RÔLE DES INSTITUTIONS ET RESPONSABILITÉS DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

(a) Introduction

Le cadre institutionnel choisi pour faire du développement durable un objectif à long terme de la politique générale du Canada aura forcément de profondes répercussions sur la structure et l'organisation du gouvernement. L'objectif de développement durable n'est pas non plus sans effet sur les ministères des gouvernements fédéral et provinciaux, sur les relations intergouvernementales, sur les municipalités ainsi que sur l'exercice de la responsabilité ministérielle conformément à la tradition parlementaire. D'ailleurs, la CMED elle-même a fait appel aux gouvernements pour qu'ils définissent une "politique étrangère de l'environnement" (voir l'annexe 2) tandis que Maurice Strong, le membre canadien de la Commission, a soutenu que le plus grand défi que devra relever le monde aujourd'hui est celui d'établir des mécanismes efficaces de direction, ou de gestion, au niveau international, harmonisés à des liens pratiques aux autres niveaux de direction, de national à local.

Les institutions gouvernementales forment un réseau complexe d'interconnexions. En outre, les responsabilités d'élaboration de la politique dont sont investis publiquement certains organismes présentent des liens étroits - qui toutefois vont rarement jusqu'à l'intégration - avec les activités d'autres institutions. Cette remarque, qui s'applique aussi bien aux institutions nationales qu'internationales, est bien illustrée par les domaines d'intervention publique que Schrecker passe en revue dans son document à l'intention du CCCE. Enfin, il est évident que les grandes entreprises et les institutions financières peuvent exercer une influence profonde sur les structures de l'activité économique et, a posteriori, sur l'environnement.

Au chapitre XII de **Notre avenir à tous**, la CMED expose ce qu'elle décrit comme "un ensemble de directives essentiellement conceptuelles qui concerne les institutions nationales" (voir l'annexe 2), tout en présentant un certain nombre de recommandations en vue d'une action internationale (voir l'annexe 3). Les observations de la Commission définissent les difficultés qui se profilent à l'horizon et ne peuvent en aucune façon être considérées comme le "mode d'emploi" d'un "logiciel" de développement durable qui serait "exécutable" dans les ordinateurs de tous les gouvernements du monde. Néanmoins, en mettant l'accent sur deux objectifs institutionnels fondamentaux - la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes -, nous croyons qu'il est possible de dégager certaines orientations offrant des perspectives intéressantes et compatibles avec le système politique du Canada.

Il est soutenu dans le rapport de la CMED, et d'autres observateurs ont déjà présenté des recommandations dans ce sens, que les ministères et organismes de l'État, de même que les grands intervenants du secteur privé, doivent intégrer pleinement la protection de l'environnement et le développement durable à leurs mandats. Selon la CMED, "tous doivent recevoir pour responsabilités et instructions d'assurer que leurs politiques, leurs programmes et leurs budgets encouragent et soutiennent des activités qui sont économiquement et écologiquement viables à court terme et à plus longue échéance" (voir l'annexe 2). L'inclusion de la responsabilité de gestion de l'environnement dans le mandat de tous les organismes de l'État, y compris de ceux dont les attributions se rapportent surtout au développement

économique, présente de nets avantages. Dans le secteur d'activité du ministère ou de l'organisme en cause, on pourrait, en particulier, prendre davantage conscience du fait qu'il est possible de réaliser des économies en adoptant des mesures aptes à prévenir, par opposition à corriger, les problèmes de l'environnement.

Le deuxième objectif institutionnel est d'obliger les responsables à rendre compte des conséquences de leur politique sur l'environnement - ce qui n'est pas si simple, comme nous le verrons un peu plus loin.

(b) **Fonctions d'Environnement Canada au sein d'un réseau fédéral d'institutions responsabilisées à l'égard de l'environnement**

Depuis l'époque de la Conférence de Stockholm sur l'environnement, bien des gouvernements se sont dotés d'un ministère de l'environnement. Certains pays n'ont cependant pas encore emboîté le pas, de sorte que, dans leur cas, la proposition d'intégrer la dimension environnementale aux mandats des ministères déjà en place devrait pouvoir être adoptée plus rapidement et plus simplement pour attirer l'attention des institutions sur les questions environnementales. Mais la proposition de la CMED d'intégrer l'analyse de l'environnement aux travaux des autres ministères ne saurait être assimilée à une recommandation de démantèlement progressif des ministères actuels de l'environnement (MDE), au fur et à mesure que voit le jour un réseau de ministères responsabilisés à l'égard de l'environnement.

Si les ministères de développement économique finissent par assumer des responsabilités accrues relativement à la dimension environnementale de leur politique, il leur faudra simultanément modifier en profondeur leur mode de fonctionnement interne. L'objectif de responsabilisation est certes éminemment souhaitable, mais on ne peut s'attendre sérieusement à une métamorphose soudaine et définitive des ministères à orientation économique, qui deviendraient tout à coup les plus ardents défenseurs de l'environnement. Il demeure donc encore approprié de s'interroger sur les fonctions et les responsabilités qui seront dévolues aux organismes dont le mandat porte spécifiquement sur l'environnement. Si nous prenons pour hypothèse que la répartition, dans l'ensemble de l'appareil administratif, des responsabilités à l'égard de l'environnement se fera sans heurt, il importe de réfléchir sur la façon de définir un rôle aussi cohérent qu'utile, et perçu comme tel, pour les ministères de l'environnement devant oeuvrer dans un contexte de décentralisation progressive de la responsabilité environnementale.

Dans son étude documentaire commandée par le CCCE, David Brooks a mis en évidence, aux fins de la discussion, plusieurs fonctions générales que les MDE pourraient exercer :

(1) Les MDE pourraient être investis de responsabilités hiérarchiques ou exécuter des fonctions opérationnelles en rapport avec les activités des autres organismes et ministères de l'État touchant l'environnement. (Il semble que ce soit cette fonction que la CMED s'attend à voir disparaître ou diminuer une fois que les responsabilités environnementales découlant des projets auront été assumées par les organismes qui en sont chargés.)

(2) En deuxième lieu, les MDE pourraient devenir des secrétariats d'élaboration de la politique ou des organismes de coordination qui consacreraient

leur énergie à influencer les actions des ministères d'exécution pour tout ce qui touche à l'environnement.

(3) En troisième lieu, les MDE pourraient assurer des services ou agir à titre consultatif, un peu comme le fait actuellement le ministère de la Justice qui offre des services de personnel et qui dirige la rédaction des lois. Les MDE se chargeraient de recruter les employés et de contrôler la politique environnementale émanant des divers ministères.

(4) Enfin, même si l'on peut espérer que toutes les parties collaboreront avec enthousiasme à la poursuite de l'objectif de développement durable, il restera encore de la place pour un "catalyseur", dont le rôle sera d'encourager les autres organismes à se conformer rapidement et intégralement aux règlements et aux lignes directrices en matière d'environnement, à mesure que ces derniers évoluent.

À ce moment-ci de notre réflexion, nous en sommes arrivés à la conclusion qu'Environnement Canada devra assumer certaines de ces responsabilités pendant la période de transition menant à l'adoption de mesures propres à favoriser le développement durable. Voici un aperçu des fonctions plus spécifiques qui pourraient être confiées aux MDE :

(i) Les attributions d'un ministère comme Environnement Canada seront déterminées par la nécessité de la présence, au sein du gouvernement, d'un organisme spécialisé dans la mise au point d'une stratégie intégrée et globale visant la définition de normes de gestion de l'environnement. Au-delà des exigences courantes, axées sur les projets, il faudra qu'un groupe du gouvernement du Canada se consacre à la conception de modes de développement durable dans une perspective à long terme. À ce propos, il conviendrait peut-être de distinguer entre le mandat de fixer des normes, qui pourrait être dévolu à un MDE, et l'application des normes en vigueur aux cas particuliers, que d'autres ministères ou organismes pourraient se voir confier à mesure qu'ils se seront pourvus des structures voulues.

À cette fonction s'en ajoute une autre, qui lui est intimement associée, celle de la coordination des politiques, c'est-à-dire la charge de veiller à l'uniformité des orientations touchant l'environnement, dans les secteurs de compétence fédérale. Cette exigence de coordination soutenue sera essentielle dans les domaines suivants, entre autres :

- introduction de critères de développement durable dans les programmes de développement régional;

- application des lignes directrices de l'ACDI en matière d'environnement aux projets d'assistance technique internationale;

- élaboration courante de normes et de procédures de protection de l'environnement par les organismes de réglementation, tel l'Office national de l'énergie (ONÉ);

- examen par les Affaires extérieures des diverses possibilités de "politique étrangère du Canada en matière d'environnement" (voir l'annexe 2).

Le CCCE a déjà signalé l'intérêt qu'il y aurait à adopter un ensemble plus étendu de principes environnementaux qui pourraient servir de guide aux équipes de négociation commerciale tant sur la scène bilatérale que multilatérale (CCCE, 1986).

Une fois que les organismes de tous ordres auront assumé leur vaste part de responsabilité à l'égard des conséquences de leurs actions sur l'environnement, le Bureau du conseil privé (BCP) assurera la coordination au moyen de sa procédure d'examen et par les documents d'information qu'il établit à l'intention du Cabinet. Environnement Canada, pour sa part, a une contribution vitale à apporter, celle d'assurer la divulgation intégrale et réelle des incidences environnementales prévisibles des propositions présentées au Cabinet, de manière à faciliter le processus des évaluations comparatives. Comme il en a été fait mention dans des recommandations émanant d'autres sources, l'importance de la dimension environnementale dans la planification à long terme du gouvernement est telle que le ministre de l'Environnement devrait être admis comme membre du Comité des priorités et de la planification du Cabinet. Cette mesure est amplement justifiée et le CCCE l'appuie sans réserve.

(ii) À titre de principal organisme du gouvernement fédéral chargé de la protection de l'environnement, Environnement Canada nouera des relations suivies avec ses homologues provinciaux en vue d'établir les critères de développement durable et d'encourager leur application dans les domaines de compétence partagée. C'est là un autre secteur où le Ministère doit procéder à des analyses intégrées des politiques (environnementale, économique, juridique), compatibles avec les objectifs à long terme de développement durable.

(iii) Environnement Canada continuera à exercer certaines de ses responsabilités opérationnelles actuelles. Parmi celles-ci, signalons l'expansion et la gestion du réseau de parcs nationaux, tâche d'autant plus importante que le Canada continue à être à la traîne par rapport à d'autres pays. Dans notre deuxième partie, nous avons attiré l'attention sur l'importance d'une information et d'une analyse scientifiques soutenues, de même que de l'établissement de bilans de l'environnement de qualité. Il faudra à cet effet accroître les effectifs de personnel scientifique qualifié, comme le CCCE l'a déjà préconisé (CCCE, 1987), et il importera de prendre des mesures pour renforcer la capacité à collaborer aux programmes de recherche conjointe avec d'autres ministères, comme Statistique Canada, Agriculture et Santé et Bien-être social.

(iv) David Brooks fait observer dans son étude documentaire que les responsabilités du Ministère s'élargiront dans l'avenir, à mesure que l'analyse de la politique se peaufinera en vue de solidifier les liens entre les initiatives en matière d'environnement et les grands processus décisionnels du gouvernement. Il importe qu'un groupe d'Environnement Canada prenne en main, dès à présent, l'analyse économique de la façon décrite dans la partie II. Ce groupe exercerait les fonctions suivantes :

- dépouillement et évaluation des écrits sur le développement durable;

- examen et évaluation des écrits économiques sur la réglementation et les techniques de contrôle en matière d'environnement (dans un premier temps, on s'intéresserait tout particulièrement aux travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE - et aux recherches nord-américaines);

- prestation de conseils d'ordre économique au Ministère sur l'établissement de plans de gestion de l'environnement et d'évaluation des incidences, à présenter aux autres ministères et au BCP;

- de façon générale, mise en évidence du fondement économique du développement durable dans les domaines de priorité définis par le Ministère.

(v) Environnement Canada devra en outre être en mesure d'aider les autres ministères et organismes dans leur tâche d'intégration des facteurs de protection de l'environnement et de développement durable dans leurs plans d'action. Il conviendrait sans doute d'établir des procédures analogues à celles des lignes directrices du Conseil du Trésor sur la responsabilité financière. On pourra s'inspirer également des responsabilités de prestation de services et d'examen central dont s'acquitte le ministère de la Justice. Quelle que soit la solution retenue, les relations d'Environnement Canada avec les autres ministères revêteront de nombreuses facettes.

Naturellement, les ministères et les organismes n'auront pas tous les mêmes besoins en matière d'analyse environnementale. En raison de la nature extrêmement spécialisée de l'examen et de l'évaluation des incidences sur l'environnement, certains ministères ne devront compter qu'à l'occasion sur des employés possédant des connaissances et des compétences particulières dans ce domaine. Dans leur cas, il serait nettement plus avantageux que des scientifiques et des analystes de l'environnement soient rattachés à Environnement Canada comme tel. Le Ministère pourrait engager les spécialistes, de la même manière que le ministère de la Justice recrute les juristes qu'il détache dans tous les ministères de l'État. Ces spécialistes pourraient participer à des projets particuliers ou être détachés en fonction des besoins.

Dans d'autres ministères, les mêmes types de situations relatives à l'environnement se présenteront assez souvent pour justifier l'engagement, pour une période indéterminée, d'environnementalistes chargés de suivre en permanence le dossier de l'environnement dans le cadre de leurs fonctions ministérielles régulières. À titre d'exemple, on peut penser à l'analyse environnementale de l'aménagement des immeubles qu'assure Travaux publics Canada ou aux travaux du ministère des Transports ou de l'Énergie sur l'enjambement des cours d'eau.

(vi) Afin d'assurer un examen complet, qui ne traîne pas en longueur, des incidences sur l'environnement que présentent les propositions émanant du secteur privé, Environnement Canada pourrait être appelé à participer aux travaux de commissions mixtes ou à harmoniser son évaluation avec celle d'autres organismes de réglementation. Le Ministère pourrait en outre participer à l'examen des mesures gouvernementales exigées par la loi. Le CCCE s'apprête à mener de plus amples discussions sur

le processus d'examen et d'évaluation en matière d'environnement (PEEE) dans les mois à venir.

(c) **Responsabilisation à l'égard de l'environnement et régime parlementaire canadien**

Après avoir passé en revue les fonctions, nouvelles et traditionnelles, dont un ministère de l'Environnement pourrait se charger alors que se développe le réseau d'institutions responsabilisées à l'égard de l'environnement, il nous faut maintenant examiner les répercussions de l'obligation de rendre des comptes et de la responsabilité ministérielle - tant individuelle que collective - dans le régime parlementaire canadien. Les remarques qui suivent ne sont présentées qu'à titre provisoire, car elles ne peuvent être qu'une réflexion sur la nature des questions auxquelles il faudra répondre pour élaborer une stratégie à long terme de développement durable dans le cadre de notre régime politique.

Dans sa description la plus générale de la notion de développement durable, la CMED la définit comme un "développement qui répond aux besoins des populations actuelles sans compromettre l'aptitude des générations futures à satisfaire les leurs" (voir l'annexe 1). Les deux grandes catégories d'utilisateurs des ressources universelles sont donc les humains qui vivent aujourd'hui et ceux qui vivront demain. La CMED insiste sur l'importance de reconnaître et de prévoir les besoins de ces derniers. Les expressions rhétoriques qui expriment cette idée ou cet objectif se généralisent de plus en plus. "Nous sommes les gardiens des ressources de la terre qui nous ont été confiées en fidéicommis au nom de nos enfants" est une expression courante de ce genre de sentiments. Le concept d'intendance, qui semble lui aussi revenir à la mode, présente des connotations analogues. Toutefois, la tradition politique du Canada est profondément enracinée dans le principe de la représentation, et nos enfants (de même qu'à plus forte raison les générations futures et les autres espèces) sont notoirement mal représentés.

Comme le souligne Ted Schrecker dans son document, le Conseil des sciences du Canada a étudié les problèmes à long terme de la responsabilisation dans ses travaux sur la "société de conservation" effectués il y a une dizaine d'années. Malheureusement, comme le signale le Conseil des sciences, l'avenir présente peu d'intérêt sur le plan économique ou politique. Ce n'est pas lui qui fait gagner des votes. Le gouvernement au pouvoir qui, après tout, est un substitut au pays lui-même, doit avoir une vision à plus long terme. Il lui incombe donc de veiller à ce que les citoyens de demain puissent encore exercer des choix. Le développement durable, comme le conçoit la CMED, exige un net engagement envers l'avenir, engagement sur une période beaucoup plus longue que les brefs intermèdes historiques qui se situent entre le dépouillement d'un scrutin et l'émission du bref de l'élection suivante. L'enjeu est donc de permettre aux institutions d'appuyer les politiques à long terme, sans compromettre les principes généraux de la représentation et du gouvernement responsable au Canada.

Étant donné que l'acquittement des responsabilités de protection de l'environnement au profit des générations futures est quelque chose de lointain et de peu tangible, il ne faut pas s'étonner que les références aux systèmes de fiducie et d'intendance ont vite été récupérées par les rédacteurs de discours. Les divers appareils juridiques de par le monde, de même que les organismes internationaux, ont

recours à des variantes du système de fiducie pour fonder les mesures institutionnelles destinées à défendre les intérêts de ceux qui sont absents, de ceux qui ne sont pas encore nés ou de ceux qui connaissent des incapacités les empêchant de gérer eux-mêmes certains aspects de leurs affaires (Hunt).

Le concept de fiducie est marqué par une histoire complexe et ses applications actuelles sont de telle nature que nous n'en préconisons pas l'adoption intégrale au Canada pour répondre à l'objectif de protection de l'environnement. Certaines caractéristiques des relations fiduciaires, toutefois, pourraient être utiles comme élément des mécanismes de responsabilisation à l'égard de l'environnement.

Dans l'introduction de son traité intitulé **The Law of Trusts in Canada**, D.W.M. Waters cite une définition générale reçue de la fiducie : "...il s'agit de la relation qui s'établit lorsqu'une personne, appelée le fiduciaire, est tenue en Equity de se faire le gardien d'un bien, meuble ou immeuble, au nom de certaines personnes (dont il peut faire partie et que l'on appelle Cestuis que trust) ou pour les objets autorisés par la loi, de manière à ce que les avantages réels du bien reviennent non pas au fiduciaire mais au bénéficiaire ou aux autres objets de la fiducie" (traduction). Waters précise ensuite la relation qui existe entre le fiduciaire et les bénéficiaires comme étant la caractéristique déterminante de la fiducie.

"Les obligations du fiduciaire ont été définies de diverses façons par les tribunaux et les commentateurs, déclare Waters, mais elles représentent pour l'essentiel le devoir de rendre compte à une autre personne, celle qui a le droit de jouissance du bien en question, de tout ce qui advient aux biens confiés au fiduciaire. Ne sont autorisées que les actions qui servent au mieux les intérêts du bénéficiaire ou des bénéficiaires de la fiducie. Les implications de cette caractéristique de la charge de fiduciaire sont fort nombreuses" (traduction). Si nous essayons, de façon générale, de considérer l'environnement ou l'écosystème global, de même que sa capacité à faire l'objet d'un développement équitable, comme un bien fiduciaire dont les générations actuelles et futures se trouvent à être les bénéficiaires, nous devons alors concevoir des moyens d'obliger les fiduciaires à rendre compte de l'utilisation de ce bien. Nous sommes mis au défi d'inventer des institutions qui façonneront le comportement de ces fiduciaires de manière à ce que le devoir de réaliser le développement durable l'emporte sur les intérêts immédiats qui entrent en conflit avec lui.

Bon nombre des bénéficiaires d'aujourd'hui jouissent d'un pouvoir électoral dont ils pourraient tirer parti pour promouvoir la vision et l'intérêt de la gestion de l'environnement et des ressources. Le public a de plus en plus l'occasion de participer aux évaluations environnementales et à la prise de décision, mais le plus grand obstacle qui se dresse est encore celui de défendre les intérêts de l'avenir qui ne convergent pas directement avec ceux d'aujourd'hui. Les secteurs qui suivent présentent plusieurs façons possibles d'intégrer cette vision à long terme au processus politique.

(1) Le ministre de l'Environnement

En sa qualité de défenseur de l'environnement au profit des générations futures, le ministre de l'Environnement jouit de certains avantages évidents. Il a, en effet, facilement accès à l'information existante, tout comme il a la possibilité de

demander et d'obtenir les informations manquantes. En tant qu'élu, le Ministre possède une légitimité démocratique et, membre du Cabinet, il participe directement aux décisions politiques au plus haut niveau. Sa nomination au Comité des priorités et de la planification du Cabinet aurait pour effet d'étendre encore davantage sa sphère d'influence.

Malgré tout, la charge de ministre de l'Environnement est affligée d'un certain nombre de limites non négligeables, dont la plus évidente est celle des pressions compensatoires exercées sur le ministre qui, conformément au principe de la solidarité ministérielle, partage la responsabilité collective des mesures et des priorités du gouvernement au pouvoir. Or, ce sont justement ces pressions à court terme et les impératifs électoraux que ceux qui se soucient du développement durable voudraient atténuer ou surmonter.

(2) Un vérificateur général de l'environnement

Il faudrait songer sérieusement à la possibilité de nommer un vérificateur général de l'environnement. Son rôle serait sensiblement du même ordre que celui du vérificateur général, qui publie actuellement un rapport sur les dépenses publiques en se fondant sur des principes comptables. Le vérificateur général de l'environnement pourrait examiner le rendement du gouvernement et de ses organismes en fonction de normes de protection de l'environnement et évaluer dans quelle mesure les richesses naturelles collectives sont sauvegardées. Ce haut fonctionnaire relèverait publiquement du Parlement sur ces questions et, comme le suggère Ted Schrecker, "s'attacherait à informer le public et à sensibiliser l'opinion à l'égard des répercussions qu'ont les programmes publics sur les ressources, un peu comme le vérificateur général fédéral le fait actuellement pour les dépenses publiques". Il est vrai que certains se sont objectés à la façon dont le vérificateur général a critiqué les décisions prises par des gouvernements démocratiquement responsables (Doern et Sutherland), mais le vérificateur général de l'environnement, en sa qualité de défenseur des générations futures, serait sans doute moins perméable à ce genre d'accusations. Ce haut fonctionnaire serait plutôt tenu d'exercer une fonction que les structures actuelles de responsabilité politique n'assurent pas de façon satisfaisante, à savoir celle de veiller à ce que des efforts sérieux soient accomplis pour que les obligations fiduciaires envers les générations futures de Canadiens soient assumées par la génération actuelle de dirigeants politiques. La différence est subtile : il reste à voir si elle suffira à apaiser la méfiance qu'éveille chez les gouvernements la mention même des mots "vérificateur général".

(3) Un comité parlementaire

Compte tenu de notre conception actuelle de gouvernement responsable - qui s'est traduite récemment par des réformes -, un comité parlementaire (comme le Comité permanent actuel de l'environnement et des forêts) est peut-être l'option la plus attrayante. Néanmoins, le recours à un comité parlementaire comme fiduciaire de l'environnement entraîne des réserves d'un autre ordre. On craint notamment l'influence des gouvernements majoritaires sur la composition de ce genre de comité, sans compter les activités partisanes qu'autorisent les délibérations. On se préoccupe également de la rupture inévitable du processus politique. Même si le comité parlementaire satisfait à l'exigence d'indépendance politique, caractéristique essentielle de la fiducie, la nature des audiences et des délibérations, non professionnelles

et à temps partiel, n'en contribuerait pas moins à réduire le poids des points de vue exprimés et des conclusions tirées.

(4) **Une coalition de citoyens pour l'environnement**

Il est tout à fait envisageable que dans les années à venir une coalition nationale de groupes d'intérêt public voie le jour pour défendre le dossier de l'environnement à titre bénévole, de la même manière que le Conseil canadien des chefs d'entreprise défend les intérêts des grandes sociétés sur certaines orientations bien précises. Un tel organisme pourrait s'avérer très utile pour sensibiliser la population et les fonctionnaires à l'environnement, encore que son caractère communautaire risque de créer des complications qui ne sont pas entièrement prévisibles : stabilité, diversité de la composition et ressources. Il est difficile de dire, par ailleurs, dans quelle mesure un groupe de ce genre, dont les membres changent constamment, pourrait en arriver à faire la synthèse des divers points de vue. La constitution d'un groupe de chapeautage en matière d'environnement est fort souhaitable à bien des égards. Il ne semble pas, toutefois, que cette structure soit la mieux adaptée au rôle de fiduciaire.

(5) **Conseil canadien de l'environnement**

Dans son document, Schrecker rappelle la proposition de la commission Macdonald relative à la création d'un conseil canadien de l'environnement, qui regrouperait des scientifiques indépendants et qui aurait pour mandat exprès de fournir de l'information et des avis objectifs sur les menaces de grande priorité nationale ou régionale : celles, par exemple, touchant les réseaux hydrographiques, les groupes industriels importants et les activités des sociétés d'État fédérales et provinciales. Cet organisme pourrait servir à renforcer les structures de la responsabilité à l'égard de l'environnement. Il pourrait également se charger de promouvoir à long terme la cause de l'environnement, en donnant des conseils sur la gestion de l'environnement et l'utilisation des ressources à long terme, compte tenu de l'évolution de la situation. Il ne serait pas toutefois investi de pouvoirs décisionnels.

La composition des membres du conseil, de même que leurs rapports avec le Parlement, le cabinet ou le ministre désigné dont ils relèvent, devraient être définie de manière à assurer une parfaite indépendance. Pour favoriser la neutralité et l'objectivité, de même que l'indépendance voulue dans la définition des principes à la base de la fiducie, on pourrait songer à inclure des membres non canadiens. La présence d'environnementalistes étrangers d'envergure et de distinction internationales témoignerait de l'engagement à long terme et de la largeur de vue du Canada.

(6) **Législation**

Dans certains cas particuliers, il peut être possible de régir les obligations fiduciaires envers les générations futures au moyen de lois, assorties de procédures d'application. Nos études donnent toutefois à penser que cette méthode pourrait s'avérer limitée, en raison des dispositions législatives très explicites qu'il faudrait adopter ainsi que des conflits qui se créeraient probablement entre les objectifs de la loi et les visées ou les responsabilités d'autres orientations. La méthode législative n'entrainerait nullement, de toute façon, la suppression de la nécessité de disposer de

normes pratiques, ou de repères bien précis, permettant de mesurer le rendement général des responsables de la sauvegarde de l'environnement.

En se fondant sur une enquête préliminaire relative aux diverses façons possibles de renforcer la responsabilité à long terme à l'égard de l'environnement, le CCCE conclut qu'aucune méthode en elle-même, employée seule, ne garantira la réalisation de l'objectif. L'idée d'un conseil de l'environnement offre des perspectives intéressantes, mais l'action de ce conseil devra être soutenue par la vigilance de bien d'autres intervenants du système politique, dont le ministre, les parlementaires soucieux de la cause et les ONG. L'idée maîtresse à retenir, toutefois, c'est que des innovations structurelles seront nécessaires au sein du gouvernement pour assurer la responsabilisation, si l'on veut que le concept de plus en plus admis d'obligation fiduciaire envers les générations futures exerce une influence sur nos comportements actuels (Emond).

PARTIE IV. ATTITUDES DU PUBLIC ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Les attitudes du public et les valeurs collectives sous-jacentes contribuent à modeler les interventions politiques et à déterminer l'équilibre des priorités dans le programme volumineux des États modernes. Notre analyse des changements institutionnels de la section précédente tient ce fait pour acquis, de même qu'elle prend pour hypothèse que la multitude de sondages d'opinion et d'enquêtes qui montrent le souci que se fait le grand public de l'environnement est bien réel. Ce qui manque, pour l'instant, ou qui n'a pas encore fait l'objet de travaux exhaustifs, ce sont les orientations précises qu'il faudrait adopter pour tenir compte de la meilleure façon possible des connaissances scientifiques actuelles et du degré d'inquiétude de la population concernant la conservation des paysages et des espèces, la qualité de l'environnement, l'épuisement des ressources, les répercussions de la dégradation de l'environnement sur la santé et les conséquences de l'inaction pour les générations futures.

En vue d'apaiser à long terme les craintes de la population, il faudra améliorer les modes de diffusion des connaissances sur les liens entre l'économie et l'environnement, tant dans le secteur public que privé, et mettre en place des projets modèles reposant sur la participation des collectivités, à partir de programmes d'information publique et d'activités éducatives dans les écoles et les universités.

L'idée est de faire adopter par le plus grand nombre possible une éthique de l'environnement qui reconnaisse la primauté des interdépendances écologiques par rapport aux forces du marché et à la politique, caractérisées par le court terme. Une telle perspective devra forcément s'inscrire dans un contexte international, car il est reconnu que les interactions entre les pays dans un monde interdépendant sont un aspect essentiel de la protection et de l'aménagement de l'environnement. Au fond, il s'agit essentiellement de faire naître une nouvelle mentalité. Or, il ne faut pas sous-estimer la difficulté de cette tâche. Toutefois, afin de mettre en évidence une série de mesures concrètes qu'il serait possible d'adopter dès maintenant pour améliorer la situation, nous terminons cette partie en présentant une courte liste de suggestions de programmes qui, à notre avis, contribueraient à faire évoluer les mentalités et les attitudes de toutes les parties, tout en appuyant l'objectif de développement durable.

(1) Pour sensibiliser la population aux questions de l'environnement et du développement durable, il conviendrait d'encourager les initiatives suivantes :

- diffusion au sein du grand public de bilans condensés de l'environnement, par région;
- brefs messages télévisés du Service canadien de la faune et de Parcs Canada sur le développement durable et les altérations de la nature;
- commentaires d'information sur les problèmes liés aux changements climatiques à long terme, que communiqueraient les services météo;
- messages sur les postes d'écoute des avions informant les voyageurs sur les phénomènes naturels et les modifications apportées par l'homme le

long des itinéraires, en vue d'accroître la sensibilité à l'environnement et aux incidences de l'intervention de l'homme;

- bandes préenregistrées pour voyages organisés et émissions radiophoniques locales décrivant certains phénomènes le long de tronçons choisis de la Transcanadienne;

- programmes d'interprétation des parcs nationaux.

Il existe déjà d'excellents documents qu'ont produit des organismes comme l'Office national du film (ONF), mais l'excellence technique et artistique de ces réalisations n'a pas encore trouvé de contrepartie au niveau de la distribution et de la commercialisation.

(2) Pour accroître le prestige de la science de l'environnement, le Canada devrait collaborer avec d'autres pays et avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) à instituer un prix international destiné à récompenser les apports individuels et les initiatives de recherche qui se distinguent au niveau international. Les innovations industrielles en matière de procédés et de produits devraient également être reconnues et soulignées comme il se doit.

(3) Pour permettre une meilleure compréhension de base, par les décideurs et les industriels, des facteurs qui touchent l'environnement, il faudrait prendre des mesures afin de :

- créer un cours à l'intention des fonctionnaires, au Centre de formation des cadres du gouvernement fédéral, à Touraine, sur les incidences environnementales des programmes de l'État; les matériels mis au point par le groupe d'analyse économique proposé du MDE, ou les publications de l'Organisation de coopération et de développement économiques, pourraient être utiles dans la structuration du programme; les cours de Touraine pourraient en outre servir de prétexte à des échanges interministériels axés sur des initiatives de protection de l'environnement;

- encourager les colloques sur des thèmes industriels, organisés par des groupes privés ou publics, se prêtant aux débats sur le développement durable et les progrès des technologies douces.

(4) Encourager à long terme l'élaboration de programmes à tous les niveaux du système d'éducation :

- Environnement Canada pourrait apporter une aide à la réalisation d'études et de bases de données faisant état des programmes actuels dans le domaine de l'éducation et de la recherche en environnement;

- il conviendrait également d'entreprendre des travaux pour faire connaître aux éducateurs canadiens les programmes de l'étranger qui ont réussi ou qui offrent des perspectives intéressantes. L'Espagne, par exemple, offre aux élèves de 8 à 16 ans des cours parallèles en

histoire naturelle et politique, soulignant les interactions entre les changements biologiques, géologiques et socio-politiques.

De nouvelles initiatives dans ce domaine sont bien avancées. Le Programme sur l'homme et la biosphère (PHB), qui bénéficie de l'aide financière de l'industrie et de la collaboration des universités, a donné lieu à l'élaboration d'un système informatique d'éducation et de formation dans le domaine de l'environnement. Un répertoire des cours d'université et de collège sur la gestion de l'environnement et des ressources renouvelables est également en voie de préparation sous l'égide du comité national du PHB.

(5) Pour attirer l'attention politique sur les enjeux du développement durable et pour mettre en évidence les voies possibles à suivre aux niveaux national et international, on pourrait organiser une série de symposiums et de rencontres :

- 1989 ou plus tôt - sommet télévisé national de deux jours sur l'économie et l'environnement, présidé par le premier ministre du Canada et mettant en présence des parlementaires, des syndicalistes, des savants et des ONG;

- 1991 ou plus tôt - un colloque circumpolaire sur le milieu marin, la faune et la gestion de l'environnement de l'Arctique, parrainé par le Canada, auquel seraient conviés des représentants des pays circumpolaires du Nord (y compris les autochtones) pour s'interroger sur les problèmes régionaux et transfrontaliers, comme le recommande la CMED, et pour alimenter les débats dans l'optique de la Stratégie de conservation du milieu marin de l'Arctique;

- 1992 - participation du Canada à une conférence mondiale sur le développement durable, ayant pour but de faire le point sur les progrès réalisés, en particulier en ce qui a trait à l'adoption de principes juridiques de développement durable. Les travaux préparatoires pourraient contribuer à la publication d'une deuxième génération de bilans de l'environnement et favoriser les décisions fermes d'amélioration de certains aspects de l'utilisation des ressources. Toutes ces initiatives pourraient servir de point de départ à un programme d'envergure intitulé "La décennie de l'environnement" qui aurait pour objectif de permettre au Canada de faire un bond en avant dans l'adoption et l'application des principes de développement durable.

PARTIE V. REMARQUES DE CONCLUSION

(a) Impératifs mondiaux et programme national

Tout en continuant à oeuvrer énergiquement en vue d'appliquer les principes de développement durable au règlement des problèmes nationaux de l'environnement, le Canada devrait poursuivre ses activités sur la scène internationale, tant sur l'axe bilatéral que multilatéral. Un nouveau problème est cependant à signaler (à supposer que les décideurs du Canada, même s'ils croient que suffisamment de progrès ont été réalisés dans le domaine de l'environnement et qu'ils se soucient des augmentations de coût à court terme, peuvent être persuadés de ne pas fermer la porte aux nouvelles initiatives de protection de l'environnement). Dans la mesure où il sera possible de différencier les questions nationales de l'environnement des dilemmes globaux décrits par la CMED, quelle pondération relative doit être accordée à chaque catégorie?

Il est évident que des mesures nationales et internationales devront être prises pour enrayer les menaces globales qui pèsent sur l'environnement. À ce chapitre, le point de vue du CCCE coïncide avec celui exprimé par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada dans son rapport de 1985 :

> Pays prospère qui occupe une surface considérable du globe terrestre, le Canada se doit d'assumer de vastes responsabilités à l'égard de nombreux problèmes de l'environnement. Étant donné que les effets de l'activité humaine sur l'environnement planétaire sont souvent cumulatifs et à long terme, étant donné également que bien des causes d'altération et de dégradation de l'environnement présentent des incidences transnationales, ces responsabilités s'étendent au-delà de l'espérance de vie de la génération actuelle et au-delà des frontières de notre vaste patrie. On jugera de notre civilisation en grande partie par la façon dont nous nous serons acquittés de cette responsabilité à l'échelle nationale et dont nous aurons prodigué aide et encouragements à l'étranger. (Rapport de la commission Macdonald.)

Des pays comme le Canada ont eu l'occasion d'oeuvrer depuis longtemps déjà, par l'intermédiaire d'agences et d'organisations internationales, à mieux faire connaître les problèmes de l'environnement et à encourager des actions plus efficaces. La conclusion récente à Montréal d'un traité sur la protection de la couche d'ozone est un exemple important de cette activité courante.

À l'époque de la Conférence de Stockholm, toutefois, on sentait une nette résistance de la part des pays en développement devant l'adoption de mesures de protection de l'environnement susceptibles d'entraver la croissance économique et de rendre plus difficile la tâche vitale de répondre aux besoins de base et d'accélérer le développement. Il semblerait, d'après les conclusions de la CMED, qu'il existe maintenant une volonté plus assurée de reconnaître les impératifs de l'environnement au sein des nations du tiers monde, même si les sacrifices à consentir à court terme au

profit de la sécurité à long terme de l'environnement sont considérés comme beaucoup plus coûteux pour les pays en proie à une situation économique catastrophique.

Au chapitre trois, **Le rôle de l'économie mondiale**, la CMED présente une synthèse de sa vision de l'économie internationale en relation avec le développement durable. Bien qu'une bonne partie des réflexions exprimées - et notamment l'appel de la Commission aux pays industrialisés pour qu'ils "reviennent, à l'échelle internationale, à des politiques d'expansion, en matière de croissance, d'échanges commerciaux et d'investissements" (**Notre avenir à tous**, p. 3-9) - ne soient pas du ressort d'un organisme consultatif national de l'environnement comme le CCCE, la conclusion de la Commission, à savoir que "le manque d'attention aux interactions entre l'épuisement des ressources et la pauvreté croissante accélérera la dégradation écologique globale", ne nous en semble pas moins foncièrement juste. Malgré leur généralité, les grandes lignes du programme de réforme proposé par la CMED nous semblent mériter d'être reproduites ici :

> À l'heure actuelle, il est nécessaire de procéder à des réformes au niveau international pour traiter simultanément des aspects économiques et écologiques dans des conditions qui permettraient de stimuler la croissance des pays en développement tout en donnant un poids accru aux préoccupations relatives à l'environnement. Un tel programme exige que tous les pays s'engagent résolument en faveur du bon fonctionnement d'institutions multilatérales, telles que les banques de développement multilatérales, de l'élaboration et du respect de normes internationales dans des domaines comme le commerce et l'investissement, et d'un dialogue constructif sur les nombreux problèmes où les intérêts nationaux ne coïncident pas directement, mais où des négociations pourraient aider à les concilier.

L'ACDI, le principal organisme responsable de l'assistance technique internationale du Canada, a participé directement à l'enquête de la CMED et a récemment publié un énoncé de politique sur l'environnement et le développement (ACDI, 1987). La nouvelle politique de l'ACDI comprend cinq éléments de base :

- l'introduction de procédures obligatoires d'évaluation des incidences environnementales des projets financés par l'ACDI;
- l'orientation renforcée vers les projets et programmes jugés bénéfiques pour l'environnement;
- la promotion des mesures de sensibilisation à l'environnement;
- la création et le renforcement d'institutions;
- la collecte de données.

L'initiative de l'ACDI ne manquera pas d'être bien accueillie, même si cet organisme passe pour avoir été relativement lent, par comparaison aux autres

organismes d'aide bilatérale, à avoir intégré les facteurs de l'environnement à ses programmes d'assistance technique.

L'évaluation systématique des incidences environnementales des projets canadiens d'aide au développement complète utilement les efforts d'harmonisation de l'extrême sensibilité de notre pays pour l'environnement aux divers aspects de ses relations internationales. Si l'expérience canadienne ainsi que nos meilleures pratiques de gestion de l'environnement et des ressources font un jour partie intégrante des propositions de développement coopératif de par le monde, nous aurons alors apporté une contribution précieuse aux efforts de gestion de l'environnement des autres pays.

Dans les années 1980, cette initiative de l'ACDI ne saurait guère être considérée comme prêtant à controverse, mais elle se heurtera sans doute, malgré tout, à une certaine résistance au Canada en raison de nos traditions d'"aide liée". Le recours à l'aide liée dans certains secteurs entrainera peut-être l'obligation de prendre des mesures spéciales afin de limiter les incidences néfastes sur l'environnement. Comme le fait observer Schrecker dans son étude documentaire, il est absolument indispensable d'évaluer non seulement la nature des répercussions sur l'environnement mais également leur distribution, car "il arrive souvent que les problèmes de l'environnement, non contents d'affliger les pays les plus pauvres, s'acharnent encore sur les habitants les plus démunis de ces pays". Or, pour rappeler un point fondamental - si cette répétition est encore nécessaire -, le CCCE convient avec la CMED que l'intégration de la dimension de l'environnement dans les programmes d'aide technique ne doit pas avoir pour effet de réduire le montant de l'aide globale, de servir de prétexte à la lenteur des déboursés ou de constituer une nouvelle forme d'aide conditionnelle.

Il existe d'autres moyens auxquels le Canada pourrait avoir recours pour servir la cause du développement durable dans le contexte international, à savoir :

(1) Partage de l'expérience canadienne dans la mesure où celle-ci peut être communiquée sous forme de modèles utilisables (voir plus haut la partie II);

(2) Coopération régionale et bilatérale relativement aux écosystèmes partagés ou à la sauvegarde des espèces migratrices. Il pourrait être utile d'insister sur les questions circumpolaires et de faire connaitre l'expérience du Canada au sein de la Commission mixte internationale comme modèle institutionnel susceptible d'application par d'autres pays à leur situation particulière;

(3) Contacts avec les ONG en vue d'encourager et d'appuyer l'engagement du public et des spécialistes envers la cause de l'environnement et du développement;

(4) Renforcement de l'aide fédérale aux participants à la recherche scientifique internationale et aux réseaux d'échange d'information, notamment en rapport avec les programmes internationaux de surveillance de l'état de l'environnement et des tendances qui se dégagent;

(5) Appui des initiatives de l'ONU, y compris celles exposées dans **Notre avenir à tous** et dans le document du PNUE qui en découle;

(6) Insistance accrue sur les aspects environnementaux de l'aide canadienne et des programmes de développement économique internationaux.

Après avoir ainsi passé en revue diverses possibilités, il nous faut encore une fois souligner que la crédibilité du Canada dans tous ces domaines dépend du degré de résolution avec lequel il s'attellera à la tâche sur le plan national. L'influence des puissances intermédiaires sur la communauté internationale dépend souvent d'aptitudes fonctionnelles particulières développées dans ces pays. Les efforts déployés au Canada pour faire avancer le dossier du développement durable, par l'accumulation et l'analyse de données, des modifications institutionnelles et des programmes de sensibilisation du public aux problèmes de l'environnement, pourraient à la longue améliorer la capacité du Canada à promouvoir le développement durable à l'échelle mondiale. En gardant cette idée à l'esprit, nous allons maintenant examiner les objections qui risquent d'être soulevées contre tout engagement sérieux de la part du Canada pour donner suite concrètement au rapport de la CMED.

(b) **Les Canadiens en ont-ils fait assez?**

Dans son commentaire sur **Notre avenir à tous**, le CCCE s'est penché sur les questions de l'information, des institutions et des attitudes du public, c'est-à-dire les ingrédients essentiels du progrès à long terme vers le développement durable au Canada. Mais c'est par des orientations bien précises que l'on pourra vraiment escompter des changements substantiels ou obtenir des résultats tangibles.

Dans **Donner suite au rapport Brundtland**, Ted Schrecker passe en revue plusieurs grands secteurs d'intervention - l'agriculture, les forêts, l'énergie, la restructuration industrielle et les subventions, la défense et l'aide extérieure. Après une analyse de l'intégration des facteurs économiques et environnementaux à l'élaboration de la politique dans ces domaines, il en arrive à la conclusion - et le CCCE ne peut qu'en convenir - que "la reconnaissance de l'importance des liens entre l'écologie et l'économie devrait aboutir à une réévaluation de l'économie en fonction de critères écologiques, plutôt que le contraire". À vrai dire, il est primordial - et Schrecker en fait lui aussi l'observation - de conserver à l'égard des progrès globaux réalisés vers le développement durable une attitude suffisamment objective pour faire la part des choses lorsqu'il est déclaré que la croissance économique et la protection de l'environnement sont parfaitement compatibles et qu'il n'existe pas de conflit réel entre ces deux objectifs sociaux. Ceci dit, nous terminerons par une série de remarques sur certains des principaux obstacles au développement durable et par l'examen des raisons expliquant pourquoi, malgré ces obstacles, il conviendrait que le Canada prenne la peine d'oeuvrer en faveur du développement durable.

Le message contenu dans le rapport de la CMED est que les modes actuels de développement industriel sur notre planète doivent changer parce qu'ils ne sont pas durables. Les faits démontrent déjà hors de tout doute que certains problèmes de l'environnement nous échappent de plus en plus. Ceux-ci, qui croissent en étendue et en complexité, approchent du seuil au-delà duquel ils deviendront irréversibles. En outre, ils présentent souvent des interconnexions qui demeurent mal comprises. Les gouvernements ont tenté de réagir - lorsque effectivement ils ont décidé d'agir-

au moyen de simples correctifs s'attaquant aux symptômes de la dégradation de l'environnement plutôt qu'à la cause des atteintes à la biosphère. Plus nous attendrons avant de réagir de façon cohérente par des mesures préventives plutôt que correctives, plus il faudra nous résoudre à des solutions draconiennes et plus il faudra s'attendre à des perturbations sociales. Déjà, le décalage est considérable entre le moment de l'intervention publique et les premiers signes d'assainissement de l'environnement. Il est donc d'une importance cruciale que nous agissions maintenant pour que des résultats positifs puissent être atteints dans les deux prochaines décennies.

Les décideurs qui devront exécuter les programmes canadiens de protection de l'environnement à l'échelle nationale et internationale dans les années à venir devront faire face à de graves objections. Vraisemblablement, viendra une période euphorique où chacun se félicitera des progrès réalisés dans la défense de l'environnement, un peu comme cela s'est passé à l'occasion du débat sur le rapport Meadows, **Halte à la croissance**, il y a une dizaine d'années, dans lequel les partisans de la croissance économique sans entraves ont fait valoir que les progrès et les innovations de la technologie offraient une solution naturelle à toutes les pénuries de ressources prévues. On peut s'attendre, en particulier, que l'amélioration de la qualité de l'air et de l'eau, de même que l'extension du réseau de parcs nationaux, en inciteront plus d'un à soutenir que le Canada en a fait assez - du moins pour l'instant. D'autres soutiendront, pour contrer la multiplication des initiatives de protection de l'environnement, qu'il importe de faire preuve de responsabilité financière à une époque de restrictions budgétaires et que les coûts prévus de la restructuration et de l'adaptation de l'industrie canadienne sont déjà amplement suffisants au moment où s'engage le nouveau régime de libre-échange avec les États-Unis. Or, malgré le fait que tant l'OCDE que la commission Macdonald aient rejeté la solution aux problèmes de l'environnement strictement axée sur le marché, on risque fort d'entendre de nouveau les critiques formulées contre le rapport de la CMED par les États-Unis à Nairobi. Enfin, il est possible que l'on prenne pour prétexte la bonne volonté des Canadiens et de leurs collectivités locales, qui ne manquent pas de réagir par des contributions financières à l'occasion de famines à l'étranger, pour affirmer qu'il est superflu d'étendre les programmes d'action officielle d'État à État.

D'autres motifs nous incitent encore à craindre que les pays industrialisés s'esquiveront pour ne pas prendre les mesures recommandées par la CMED. Elles découlent de notre perception du rapport de la Commission mondiale, qui, au premier abord, semble minimiser ou sous-estimer les problèmes environnementaux du monde industriel. Tout d'abord, les grandes questions examinées en détail dans **Notre avenir à tous** semblent dans bien des cas intéresser surtout les pays en développement. Prenons la croissance démographique et l'urbanisation comme exemples. L'insistance sur l'augmentation de la population détourne l'attention des pressions, tout aussi importantes, exercées sur la biosphère par les hauts niveaux d'utilisation de l'énergie et des ressources par habitant dans le monde industrialisé. Quant aux autres problèmes globaux, comme la déforestation et l'extinction des espèces, l'accent est mis sur le fait que ces questions ont pris des proportions alarmantes dans les pays en développement, de sorte que leur importance en est minimisée dans les sociétés industrielles. La santé et la sécurité professionnelles, de même que les autres questions du même ordre qui ont pris la vedette dans les pays industrialisés, ne sont traitées qu'en passant dans le rapport de la CMED. Cette approche pourrait avoir pour effet de suggérer la conclusion, même si telle n'est pas l'intention, que la

notion d'urgence ne s'applique qu'aux problèmes environnementaux des pays du tiers monde, voire que leur solution réside dans l'adoption du modèle industriel.

Même ceux qui sont en faveur du développement durable comme objectif à long terme seront sans doute enclins à émettre des réserves concernant les conditions de réalisation de l'objectif. C'est ainsi que les principes de développement durable se trouveront en fin de compte subordonnés à des considérations "supérieures". Le Groupe de travail sur l'environnement et l'économie du Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement (CCMRE), par exemple, soutient que "le développement économique durable et non préjudiciable à l'environnement repose sur la technologie et la richesse engendrées par une croissance économique continue", pour ensuite mentionner les aspects de l'environnement et de l'économie qui sont particuliers à chaque province et territoire. La première de ces citations revient à dire que la propreté de l'environnement est souhaitable, à condition toutefois qu'elle puisse être financée par la croissance des recettes d'exploitation. Naturellement, les affirmations de ce genre ne peuvent que plaire aux décideurs des pays en développement. Elles semblent, en revanche, moins pertinentes pour le Canada où la technologie et les ressources financières nécessaires à une gestion rationnelle de l'environnement existent déjà en grande partie. Pour ce qui est de la deuxième citation, l'importance des particularités environnementales des diverses provinces et territoires mérite effectivement qu'on s'y attarde. La diversité des environnements locaux est indéniable, mais il serait trop facile que les gouvernements invoquent ces différences pour fuir leurs responsabilités devant la protection de l'environnement et le développement durable dans un contexte global. À ce moment-là, pour justifier un régime d'exception dans le cas de certains projets qu'ils désirent promouvoir, les gouvernements n'auraient qu'à faire valoir des différences environnementales relativement mineures. C'est pourquoi, du point de vue des problèmes globaux de l'environnement, nous devons nous assurer qu'on n'a pas recours à une affirmation comme "mon secteur de l'écosystème fonctionne différemment du vôtre" pour échapper à la responsabilité collective de procéder à la réforme.

Malheureusement, il n'y a pas de "solution miracle" aux dilemmes écologiques globaux dont fait mention le rapport de la CMED ni de méthode facile pour enrayer les causes et leurs implications nationales. Or, ce ne sont pas les efforts et les engagements financiers à court terme qui renverseront ou corrigeront les processus d'altération et de dégradation de l'environnement auxquels on assiste actuellement. L'action dont parle la CMED vise forcément le long terme. Cette action doit être soutenue indépendamment des fluctuations économiques et du comportement récalcitrant de la part de certains États ou de certains secteurs industriels se refusant à prendre leurs responsabilités.

À cette étape de notre exposé, il serait sans doute utile d'examiner le dossier du Canada pour voir si notre pays mérite de se reposer sur ses lauriers, fort de ses réalisations en tant que chef de file dans le domaine de la gestion de l'environnement, en attendant d'être rattrapé par le reste du monde. Et bien, non! Indubitablement, des progrès ont été réalisés au cours des quinze dernières années concernant certains problèmes de l'environnement au Canada, mais la gravité des plaies environnementales qui restent (déchets toxiques, précipitations acides, changements climatiques, problèmes de santé que l'on voit surgir) incitent le CCCE à croire que les réalisations passées devraient servir d'encouragement modeste plutôt que donner lieu à la satisfaction de soi-même. À vrai dire, il ne serait pas abusif de

soutenir qu'après avoir consacré des efforts vigoureux dans un premier temps à institutionnaliser le contrôle de l'environnement et à créer des organismes d'évaluation, le Canada a manqué de souffle. D'autres pays, comme la Norvège, ont maintenant pris la relève et mènent le bal en nous damant le pion.

Parmi les autres raisons qui justifient une action du Canada pour contrer la dégradation de l'environnement, signalons les suivantes :

(1) **Les solides assises qui existent déjà pour soutenir l'action du Canada dans l'avenir ne doivent pas être sapées.** Le Canada, dans le sillage de la Conférence de Stockholm, de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, de son initiative et de sa participation à l'égard de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer est considéré à l'échelle internationale comme un pays qui a bien réussi dans la gestion de son environnement. Le soutien considérable apporté à la CMED elle-même compte parmi ses actions les plus récentes, auxquelles s'ajoutent également d'importantes contributions à l'aide et au développement internationaux, même si son attitude à l'égard des répercussions de ses programmes sur l'environnement ont pu laisser à désirer par le passé.

(2) **Les mesures correctives, rendues nécessaires par la négligence ou l'insouciance envers l'environnement, coûtent plus cher à la longue et sont vraisemblablement moins efficaces que les actions préventives.** Ce fait a été amplement démontré par l'expérience passée et se trouve illustré par des exemples dans le texte documentaire de David Brooks.

(3) **Les études à long terme sur l'état et les tendances de l'environnement, se prêtant à des comparaisons internationales, sont les seules aptes à servir de fondement fiable à un processus décisionnel éclairé.** Le Canada est, à de nombreux égards, bien placé pour entreprendre des études de ce genre, ou pour y collaborer. Nous devrions en profiter pour approfondir nos connaissances de la vigueur de l'environnement et de l'évolution bio-géochimique de notre propre pays. Le Canada (comme nous l'avons expliqué dans la partie II) se doit d'être en mesure d'offrir des études de cas et des conclusions de recherche pertinentes aux autres pays développés ou en développement, tout en cherchant du côté de ces derniers des idées susceptibles d'application à sa propre situation. Toutefois, les interruptions et le manque de continuité dans les programmes de recherche et dans leur financement (comme nous en avons déjà fait l'expérience dans certains domaines) peuvent neutraliser la plus grande partie des efforts passés. D'ores et déjà, le Canada risque de perdre sa place de participant respecté à la recherche sur les systèmes globaux de l'environnement, malgré l'importance croissante de ce genre de recherche pour l'élaboration de la politique canadienne.

(4) **Si le Canada perd intérêt pour les questions de l'environnement, il perdra en même temps son aptitude à encourager les autres pays à renforcer leurs programmes, au moment même où l'on reconnaît de plus en plus que les programmes nationaux en matière d'environnement présentent des incidences globales qui nécessitent une action généralisée, coordonnée et résolue.** Il est dans l'intérêt des Canadiens de promouvoir l'adoption dans

le monde entier de saines pratiques environnementales, étant donné que les effets cumulatifs transfrontaliers des activités des autres pays jouent directement sur le Canada et ses habitants.

(5) **Si les normes de protection de l'environnement sont renforcées partout dans le monde, les entreprises exerçant des activités au Canada seront moins en mesure de s'opposer aux dispositions de protection de l'environnement de notre pays en alléguant que ces dispositions nuisent à la compétitivité de l'industrie canadienne qui doit assumer des coûts excessifs par comparaison avec ses concurrents de l'étranger.** Il convient de nuancer cette affirmation en rappelant que la réglementation en matière d'environnement ne représente qu'un des facteurs qui influencent les flux de capitaux sur la scène mondiale et que, à ce chapitre, les coûts de la main-d'oeuvre dans les pays en développement sont tout aussi importants, sinon davantage. En revanche, il ne faut pas écarter la possibilité que les entreprises canadiennes, en innovant dans le domaine de l'adoption de techniques de production et de fabrication douces, se voient ouvrir de nouveaux marchés d'exportation pour les procédés et les technologies mis au point ici.

(6) **Au sommet de Venise, les chefs d'État de l'Occident ont démontré une certaine volonté de renforcer la protection de l'environnement** et leurs délibérations, s'ajoutant aux autres rapports ainsi qu'aux énoncés de politique que nous avons déjà mentionnés, sont désormais intégrées au dossier bien étayé montrant que les aspects importants de la politique de l'environnement ne doivent pas être livrés aux forces du marché.

La considération la plus fondamentale, qui sous-tend toutes les autres, a trait au fait qu'il existe des problèmes urgents et prioritaires qui jusque-là n'ont pas suffisamment attiré l'attention des scientifiques, des décideurs et des consommateurs de ressources.

Le dossier de l'environnement a évolué considérablement au cours des quinze dernières années. La préoccupation originale à l'égard des contaminants ponctuels aboutissant à une pollution relativement localisée s'est transformée en un souci majeur issu des problèmes globaux que présentent la gestion du risque et les menaces aux écosystèmes. On peut s'attendre à ce que ce dossier grossisse encore davantage de façon à englober les craintes plus directes concernant la santé. Il faut compter une longue période de rétroaction, de l'ordre d'une génération, pour mener à terme le cycle de l'action environnementale, qui commence par la perception d'un problème, se poursuit par une recherche scientifique coordonnée, la mobilisation du public et la mise en branle du processus politique, pour se terminer par l'adoption de mesures législatives ou réglementaires. Il est par conséquent vital de réaffirmer, dans le programme national du Canada, l'importance des enjeux de l'environnement et l'urgence de l'action, intégrée à un effort global de participation à la recherche du développement durable.

BIBLIOGRAPHIE

Baskerville, G.L. et H.A. Regier, "Sustainable redevelopment or regional ecosystems degraded by exploitive development" dans William C. Clark et R.E. Munn (sous la direction de), **Sustainable Development of the Biosphere**, Cambridge University Press au nom de l'IIASA, 1986.

Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald), Rapport, 1985.

Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement, **Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie**, 1987.

Conseil consultatif canadien de l'environnement, **A View Towards 2005 - Future Environmental Trends and Issues**, notes en vue d'un atelier organisé par le Conseil consultatif canadien de l'environnement, 30 avril 1985.

Conseil consultatif canadien de l'environnement, **Le libre-échange et l'environnement**, mai 1986.

Conseil consultatif canadien de l'environnement, **Examen de l'avant-projet de Loi sur la protection de l'environnement**, mars 1987.

Agence canadienne de développement international, **Environnement et développement : Politique de l'Agence canadienne de développement international**, 1987.

Dewees, Donald N., "Pollution Control" dans Trebilcock et autres (sous la direction de), **The Choice of Governing Instrument: Some Applications**, Conseil économique du Canada, rapport technique n° 12, 1981.

Doern, G. Bruce et Sharon L. Sutherland, **Bureaucracy in Canada: Control and Reform**, 1985.

Emond, D. Paul, "Accountability and the Environmental Decision-Making Process" dans John Swaigen (sous la direction de), **Environmental Rights in Canada**, Fondation de recherche sur le droit canadien de l'environnement, 1981.

Envirocon Limited, **Étude des liens entre l'environnement et l'économie**, CCCE, 1985.

Environnement Canada, **Bilan de l'environnement au Canada**, mai 1986.

Environnement Canada, **Une étude sur l'établissement d'un bilan de l'environnement au Canada**, 1987.

Friend, Anthony M., **Discussion Paper on Natural Resource Accounting and its Relationship with Economic and Environmental Accounting**, septembre 1986.

Hunt, Constance D., "The Public Trust Doctrine in Canada" dans John Swaigen (sous la direction de), **Environmental Rights in Canada**, FRDCE, 1981.

Fédération internationale des instituts de hautes écoles (IFIAS), "Human Response to Global Change", Briefing Document: Background and Rationale, Strategic Questions and Tactical Menu, 1987.

Statistique Canada, **L'activité humaine et l'environnement**, mars 1986.

Strong, Maurice, "Managing Our Planet's Future", **Policy Options**, vol. 8, n° 6, 1987.

Le Groupe de travail sur l'examen des programmes (groupe de travail Nielsen), **Improved Program Delivery: Environmental Quality Strategic Review**, février 1986.

ANNEXE 1

DÉVELOPPEMENT DURABLE

La CMED explique le développement durable de la façon suivante :

Le développement durable est celui qui répond aux besoins des générations actuelles sans compromettre l'aptitude des générations futures à satisfaire les leurs.

Le développement durable suppose la promotion de valeurs susceptibles d'encourager des habitudes de consommation respectant les limites écologiques et auxquelles chacun puisse aspirer.

Pour répondre aux besoins essentiels, il faut réaliser tout le potentiel de croissance : le développement durable nécessite de toute évidence la croissance économique là où ces besoins ne sont pas satisfaits.

S'il est vrai qu'il ne s'agit pas uniquement d'une question démographique mais aussi de répartition des ressources, le développement durable n'est possible que si l'évolution démographique s'accorde avec le potentiel productif de l'écosystème.

Le développement durable signifie ne pas mettre en danger les systèmes naturels qui nous font vivre : l'atmosphère, l'eau, la terre, les êtres vivants.

Sur le plan démographique ou celui de l'exploitation des ressources, il n'existe pas de limite fixe dont le dépassement signifierait la catastrophe écologique. Cela dit, les limites existent tout de même et il faudrait, bien avant que le monde ne les atteigne, qu'il assure l'égalité de l'accès à ces ressources limitées, qu'il réoriente les efforts technologiques afin d'alléger les pressions.

La plupart des ressources renouvelables font partie d'un écosystème fort complexe et il faut définir un seuil maximum d'exploitation, compte tenu des effets de l'exploitation sur l'ensemble du système.

Dans l'esprit du développement durable, il importe au plus haut point que le rythme d'épuisement des ressources non renouvelables compromette le moins possible l'avenir.

Le développement durable suppose la conservation des espèces végétales et animales.

Le développement durable exige que les effets nuisibles - sur l'air, l'eau et les autres éléments - soient réduits au minimum, de façon à préserver l'intégrité globale du système.

Extraits du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement

ANNEXE 2

DIRECTIVES DE LA CMED À L'INTENTION DES INSTITUTIONS NATIONALES

Les extraits qui suivent de **Notre avenir à tous** correspondent aux lignes directrices de la CMED à l'intention des institutions nationales :

"S'il est vrai que les politiques et les agences existantes de protection de l'environnement doivent être maintenues et même renforcées, les gouvernements ont désormais besoin d'adopter une optique beaucoup plus large sur ce que sont les problèmes et les politiques de l'environnement" (p. 12-5). "La protection de l'environnement et le développement durable doivent devenir une partie intégrante du mandat de toutes les agences gouvernementales, des organisations internationales et des grandes institutions privées. Toutes doivent recevoir pour responsabilités et instructions d'assurer que leurs politiques, leurs programmes et leurs budgets encouragent et soutiennent des activités qui sont économiquement et écologiquement viables à court terme et à plus longue échéance. Elles doivent avoir pour mandat de poursuivre leurs objectifs traditionnels de telle façon que ces objectifs soient renforcés par une constante mise en valeur de la base de ressources environnementales de leur communauté nationale ainsi que de la planète sur laquelle nous habitons" (p. 12-5, 6).

"Les objectifs du développement durable devraient être incorporés dans le mandat des conseils ministériels et des commissions législatives responsables de la politique et de la planification économiques à l'échelon national ainsi que dans le mandat des organismes chargés des grands secteurs et de la politique internationale" (p. 12-8).

"Lorsque les ressources et les données le permettent, chaque pays devrait établir chaque année un rapport et un bilan analytique des changements intervenus dans la qualité de l'environnement et dans le stock des réserves environnementales de la nation, en complément du budget traditionnel et des plans de développement économique qui sont dressés pour chaque exercice" (p. 12-8).

"Les gouvernements qui ne l'ont pas déjà fait devraient envisager d'élaborer une "politique étrangère de l'environnement" (p. 12-8).

"Une action visant à renforcer les institutions qui s'occupent du développement doit être entreprise de toute urgence dans les pays en développement. Les pays qui n'ont pas créé de telles agences devraient le faire en priorité... (p. 12-13) Dans les pays industrialisés également, il existe un grand besoin de renforcer les agences chargées de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources. La plupart de ces pays ont à résoudre un arriéré permanent de problèmes de pollution ainsi qu'une gamme toujours plus étendue de difficultés liées à la gestion de l'environnement et des ressources. En outre, les agences de ces pays seront appelées à conseiller et à aider les agences centrales responsables de l'économie et de divers secteurs à mesure que ces dernières assumeront leurs responsabilités nouvelles en matière de développement durable" (p. 12-13).

"C'est aux gouvernements, individuellement et collectivement, qu'incombe en premier lieu la responsabilité de collecter ces informations de façon systématique et

de les employer pour évaluer les risques, mais jusqu'à présent seuls quelques-uns d'entre eux se sont donné les moyens d'effectuer ce travail" (p. 12-19).

"Les ONG devraient s'efforcer en priorité de continuer à étendre leur réseau actuel de projets et de programmes de coopération pour le développement, améliorant ainsi le fonctionnement de leurs programmes bilatéraux et multilatéraux... (p. 12-23). Les gouvernements de nombreux pays doivent reconnaître et étendre le droit des ONG à être informées de la situation de l'environnement et des ressources naturelles, leur droit à être consultées et à participer à la prise de décision concernant les activités qui risquent d'exercer des répercussions importantes sur l'environnement dont elles sont responsables, et leur droit à obtenir des mesures correctives et des compensations juridiques lorsque des atteintes graves risquent d'être portées, ou ont été portées, à la santé des populations ou à la situation de l'environnement... (p. 12-23). Les ONG internationales ont besoin de recevoir un appui financier nettement plus important pour pouvoir élargir leur rôle particulier et les fonctions dont elles s'acquittent au nom de la communauté mondiale et dans l'intérêt des ONG nationales. La Commission estime que le soutien accru qui serait accordé à ces organisations pour leur permettre d'étendre leurs services représenterait un investissement à la fois indispensable et d'un bon rapport coût-efficacité. La Commission recommande que les gouvernements, les fondations et les autres sources de financement privées et publiques accordent à ces organisations une haute priorité" (p. 12-24).

Extraits du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement

ANNEXE 3

RECOMMANDATIONS DE LA CMED AUX INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Les extraits suivants de **Notre avenir à tous** correspondent aux recommandations de la CMED aux institutions internationales :

"Les organisations régionales et sous-régionales qui existent actuellement à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies ont besoin d'être renforcées et rendues pleinement responsables de s'assurer que leurs programmes et leurs budgets sont en mesure d'encourager et de soutenir les politiques et les pratiques d'un développement durable" (p. 12-9).

"On devrait aussi tourner un regard nouveau vers l'utilisation et la gestion durables des zones, des systèmes et des ressources écologiques communes à plusieurs pays... (p. 12-10). Les gouvernements devraient soutenir, soit directement, soit par l'entremise du PNUE et de l'UICN, l'établissement d'arrangements de coopération régionale et sous-régionale pour la protection et l'utilisation rationnelles des systèmes écologiques communs à plusieurs pays. De tels arrangements devraient comprendre des programmes d'action pour lutter contre des problèmes tels que la désertification et l'acidification" (p. 12-10).

"Tous les grands organismes et les institutions appartenant au système des Nations Unies devraient être rendus responsables d'assurer que leurs programmes et leurs budgets soient en mesure d'encourager et de soutenir des politiques et des méthodes de développement durable. Les gouvernements devraient dès maintenant, en faisant adopter des résolutions par les organes exécutifs des diverses institutions, commencer à réorienter les mandats, les programmes et les budgets des grandes institutions chargées de soutenir un développement durable" (p. 12-11).

"Comme c'est le cas pour chacune de ces institutions, il est également nécessaire que l'ensemble du système des Nations Unies possède un centre de direction de haut niveau ayant le pouvoir et la capacité d'évaluer, de conseiller, d'assister et de faire rapport sur les progrès réalisés et ceux qui restent nécessaires pour atteindre un développement durable. Cette fonction de direction pourrait être assurée par le secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies... (p. 12-12). Pour contribuer à lancer et à guider la coordination et la coopération inter-institutions qui seront nécessaires, le secrétaire général des Nations Unies devrait constituer, sous son autorité, un conseil spécial des Nations Unies pour le développement durable" (p. 12-12).

"... Une fois que l'ensemble du système aurait adopté cette nouvelle orientation et placé le développement durable en tête de ses priorités, le PNUE deviendrait la principale source de données, d'analyses, d'informations et d'appuis connexes pour la gestion de l'environnement, de même que le principal promoteur et animateur des réformes et de la coopération pour la solution des grands problèmes de protection de l'environnement et des ressources naturelles" (p. 12-14).

"Le Système mondial de surveillance continue de l'environnement devrait être élargi aussi rapidement que possible et la mise sur pied de la Base de données pour l'information sur les ressources mondiales devrait être accélérée pour faire le pont

entre l'évaluation et la gestion de l'environnement. On devrait s'employer en priorité à fournir un appui aux pays en développement pour leur permettre de participer pleinement à ces programmes et d'en tirer le maximum d'avantages" (p. 16-17).

"Vu l'importance capitale des efforts qui doivent être consentis et intensifiés pour la protection et l'amélioration de l'environnement, la Commission en appelle à tous les gouvernements pour qu'ils élargissent l'assiette du Fonds..." (p. 12-17).

"Les capacités de tous les organismes concernés doivent être d'urgence renforcées et orientées de façon qu'ils puissent compléter et appuyer les fonctions de surveillance et d'évaluation du PNUE en fournissant des bilans objectifs et fiables et des rapports publics sur les facteurs de risque et les menaces qui pèsent sur la communauté mondiale. À cette fin, nous recommandons d'établir un programme mondial d'évaluation des risques..." (p. 12-20).

"Nous recommandons que l'Assemblée générale s'engage à préparer une déclaration universelle et, ultérieurement, une convention sur la protection de l'environnement et le développement durable" (p. 12-28).

"Pour mobiliser et soutenir des investissements dans des projets et des stratégies nationales de conservation susceptibles d'améliorer la base de ressources disponibles pour le développement, on devrait songer sérieusement à créer un programme ou un organe bancaire spécial à vocation internationale, lié à la Banque mondiale. Un tel programme ou organe bancaire spécialisé dans la conservation pourrait accorder des prêts et faciliter des arrangements de cofinancement pour la mise en valeur et la protection d'habitats et d'écosystèmes particulièrement exposés, notamment ceux qui ont une importance sur le plan international, initiatives qui viendraient compléter les efforts déployés par les agences d'aide bilatérale, les institutions financières multilatérales et les banques commerciales" (p. 12-35).

Extraits du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement

ANNEXE 4

RECRÉER ENVIRONNEMENT CANADA

Perspectives de réponse positive du Canada aux recommandations de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement

Rapport présenté au Conseil consultatif canadien de l'environnement

par

David B. Brooks

14 septembre 1987

Marbek Resource Consultants
Ottawa (Ontario)

La conservation est un processus d'application intersectorielle -

non un secteur d'activité en soi.

Stratégie mondiale de la conservation

AVANT-PROPOS

Le rapport qui suit, rédigé pendant la deuxième quinzaine du mois de juillet, figure parmi les mémoires réunis par le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) en vue d'une présentation au ministre de l'Environnement, l'honorable T.M. McMillan, au sujet des mesures que le Canada devrait prendre pour donner suite au rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (rapport de la CMED, ou rapport Brundtland, d'après le nom de sa présidente, M^me^ G.H. Brundtland, premier ministre de la Norvège). La rédaction du document a été soumise à des délais extrêmement serrés et l'ébauche initiale n'a fait l'objet que de quelques retouches après l'examen des membres du CCCE.

Or, le domaine d'étude est aussi vaste que les délais étaient exigus. La gamme des sujets qu'il était possible d'examiner s'en trouvait donc forcément limitée. Mais comment opérer un choix? Plusieurs possibilités s'offraient. Tout d'abord, il semblait inutile de répéter les conclusions de la CMED dans son appel, par exemple, à la rationalisation de l'exploitation des ressources, à la conservation du capital génétique, etc. De nombreux documents, dont plusieurs au Canada, ont déjà présenté les mêmes impératifs.

En outre, des études parallèles sur la portée du rapport Brundtland ont été commandées par le CCCE ou sont actuellement menées par divers services au sein du ministère de l'Environnement. Signalons en particulier une deuxième étude "extérieure" que Ted Schrecker a remise au CCCE dans une forme révisée à peu près au même moment que l'ébauche du présent rapport. Cette étude traite amplement de la plupart des questions liées aux ressources qui, sous une forme ou sous une autre, ont dominé les débats au Canada dans le domaine de l'environnement depuis que le Conseil des sciences a commencé à parler en 1973 d'une société de conservation. (À vrai dire, le rapport final du Conseil, **Le Canada, société de conservation** [1976], demeure un recueil utile de recommandations et d'idées qui permettraient dans une large mesure d'atteindre les résultats recherchés par la CMED.) Environnement Canada s'est pour sa part engagé dans un certain nombre de travaux parallèles sur les liens entre l'environnement et l'économie, qui ont abouti notamment à la publication d'un rapport interne et d'un document fédéral-provincial réalisé sous l'égide du Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement. Au demeurant, ce domaine n'est pas aussi nouveau que certains semblent le croire, que ce soit au Canada (Leiss 1978) ou ailleurs (OCDE 1984). Tous ces documents mis ensemble fournissent un tableau assez complet de "l'industrie de l'environnement" (Slater 1987) et des sujets connexes.

Que restait-il donc à analyser? À mon avis, Environnement Canada lui-même, surtout, et son aptitude à lancer, promouvoir, soutenir, provoquer, et à stimuler une réaction positive à l'égard du rapport Brundtland. C'est pourquoi j'insiste surtout sur les capacités institutionnelles d'Environnement Canada. La lecture de mon rapport gagnerait à être complétée non seulement par les autres documents sur le rapport Brundtland mais également par l'ouvrage que David Crenna a présenté au Service de planification du Ministère. Essentiellement, l'objectif du présent document est de permettre à Environnement Canada de se doter des structures voulues pour demander instamment, sinon imposer d'emblée, la réévaluation interne de la politique que Mme Brundtland a cherché à obtenir en Norvège, en qualité de premier ministre.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Avant-propos	44
Introduction	46
D'abord un peu d'ordre	47
Dimension économique	47
Moyens légaux	48
Environnement Canada au service d'une cause	49
Mettre au point les instruments	51
Vers des stratégies de prévision et de prévention	51
Freiner la demande	51
Les forces du marché au service de l'environnement	53
Rapports sur l'état de l'environnement	55
Imposer le respect	57
Mémoires au Cabinet	57
Comité des priorités et de la planification	58
Formation des hauts fonctionnaires	58
Étendre sa sphère d'influence	59
Politique budgétaire	59
Politique de développement régional	60
Politique de défense	61
Politique étrangère	61
Conclusion	64
Appendice	66

INTRODUCTION

Le rôle que peut jouer un groupe de l'environnement au sein d'un gouvernement central peut adopter deux formes diamétralement opposées. D'un côté, on peut envisager un ministère hiérarchique jouissant d'un pouvoir officiel suffisant pour lui permettre de restreindre ou d'influencer les activités de tous les autres organismes. Ainsi, ce groupe pourrait faire en sorte que les dossiers de l'environnement soient traités avec la même urgence que le sont actuellement les dossiers budgétaires. De l'autre côté, on pense à un ministère d'État sans pouvoir hiérarchique mais s'employant, en faisant valoir ses idées et ses connaissances, à influencer les organismes axiaux pour qu'ils accordent une plus grande attention aux problèmes de l'environnement.

Si utiles toutefois que peuvent être ces deux entités théoriques, ni l'une ni l'autre n'offre de solutions pratiques. L'idée d'une autorité ministérielle absolue en matière d'environnement (que préconisent certains écologistes à tous crins) ne résiste pas à l'analyse. Les ramifications des questions de l'environnement sont tellement envahissantes que cette autorité centrale serait en fait revêtue d'un pouvoir bureaucratique dictatorial. Par ailleurs, la notion d'un secrétariat d'État (comme le conçoivent les économistes capitalistes) se heurte à des considérations pratiques. En effet, les ministères sans autorité hiérarchique ne sont tout simplement pas pris au sérieux.

Paradoxalement, ce sont ces positions polarisées qu'on s'est employé à défendre récemment. À une extrémité, des rapports internationaux, comme celui de la CMED, et des rapports nationaux, tel celui du Groupe d'étude rattaché au Groupe de travail sur l'examen des programmes (appelé communément le rapport Nielsen n° 1, 1985), appuyés par des défenseurs de la cause de l'environnement comme les ONG, réclament de plus grands pouvoirs pour les organismes centraux responsables de l'environnement. À l'extrémité opposée, d'autres rapports nationaux (notamment le rapport Nielsen n° 2, 1986) ainsi que l'opinion politique et commerciale, dont témoigne la montée au pouvoir des gouvernements conservateurs, exigent un frein à l'interventionnisme de l'État et des Services de l'environnement qui en procèdent. Quelques rapports, et tout particulièrement celui de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (1985), en sont arrivés à une position intermédiaire car tout en se rattachant généralement à la deuxième école de pensée, ils ont convenu explicitement que les grands dossiers de l'environnement (définis au sens large, semble-t-il) constituent une exception à la règle.

Si les deux points de vue extrêmes semblent exagérés, il ne reste plus qu'à adopter une solution intermédiaire et concevoir Environnement Canada comme un organisme central jouissant d'une influence considérable mais n'exerçant un pouvoir direct que sur un nombre limité de fonctions. Quoi qu'il en soit, le deuxième point de vue exprimé ne manquera pas d'influencer profondément les structures au sein desquelles Environnement Canada devra oeuvrer, quel que soit le gouvernement au pouvoir à Ottawa. C'est dans cette optique qu'a été écrit le présent rapport, en visant à mettre en évidence les moyens que devra adopter Environnement Canada pour favoriser les micro et les macroréformes que suggèrent les conclusions du rapport Brundtland. (Si le rapport est assez clair dans ses recommandations de changement à l'échelle internationale, ses auteurs adoptent, ce qui est peut-être naturel, un ton remarquablement timide quand il s'adresse aux gouvernements nationaux.) La présente étude postule également que si Environnement Canada parvient à réaliser ces réformes, le pays connaîtra, en quelque sorte, une révolution d'ordre social, culturel et peut-être même économique.

D'ABORD UN PEU D'ORDRE

Un des leitmotive du rapport Brundtland, c'est que la protection de l'environnement ne peut relever exclusivement d'un seul ministère mais doit être intégrée au mode de fonctionnement de tous les services hiérarchiques. Il est tout aussi vrai toutefois, et les conclusions du rapport Brundtland ne peuvent être plus explicites à cet égard, que les ministères de l'environnement se doivent d'être :

- **forts**
- **compétents**
- **enthousiastes.**

À l'heure actuelle, Environnement Canada ne possède aucune de ces caractéristiques. Nous examinerons dans la section qui suit trois problèmes susceptibles de limiter considérablement l'aptitude d'Environnement Canada à susciter une action énergique de la part du Canada à l'appui du rapport Brundtland : des moyens économiques insuffisants, une structure juridique inexistante et un manque de conviction dans son rôle de défenseur de l'environnement.

Dimension économique

Environnement Canada se targue d'être un ministère scientifique, avec raison dans une large mesure. Néanmoins, les décisions de politique et les affectations budgétaires reposent rarement sur des considérations biologiques ou chimiques, et ce ne sont d'ailleurs pas les conclusions scientifiques du Ministère qui sont remises en question. Le gouvernement décide en fonction de facteurs économiques et politiques; au pire il est entièrement soumis au jeu des forces en présence, au mieux guidé par une analyse équilibrée des avantages et des coûts.

En ce moment, Environnement Canada n'est guère en mesure de prendre part aux décisions qui comptent - pendant les réunions interministérielles, dans les pourparlers avec le Conseil privé, au sein des comités du Cabinet -, en raison de son insignifiance économique. Il s'ensuit que le Ministère s'engage dans le combat bureaucratique et politique d'harmonisation des objectifs économiques et environnementaux armé uniquement d'un bouclier, alors que, compte tenu de la force et de l'agressivité des autres ministères, il lui faudrait une épée.

Certes, Environnement Canada a disséminé des économistes un peu partout dans ses sections. Pour l'essentiel, ceux-ci ne s'intéressent cependant qu'à des domaines restreints, particuliers à ces sections, et encore du seul point de vue microéconomique. Le Ministère est complètement dépourvu d'une équipe d'économistes à qui la haute direction pourrait s'adresser lorsqu'elle a besoin d'une analyse ou de conseils micro et macroéconomiques. Voici trois exemples qui illustrent ce point.

(1) Le ministre de l'Énergie, Marcel Masse, a mis en place un processus appelé Confluence énergétique en vue d'examiner les choix qui s'offrent pour la politique énergétique du Canada. L'orientation est d'abord économique et c'est sans doute la raison pour laquelle Environnement Canada semble se tenir complètement à l'écart du processus - même si l'offre et la demande en matière d'énergie ont sans doute une incidence plus considérable sur l'état de notre environnement que tout autre facteur. À l'inauguration des

séances de Calgary de Confluence énergétique, un siège a été réservé à Environnement Canada. Le porte-parole de ce ministère n'est jamais intervenu et n'a pas essayé de communiquer avec les nombreux représentants de groupes environnementaux qui se trouvaient sur place.

(2) Pour donner suite aux recommandations du groupe de travail Nielsen concernant Environnement Canada, le Ministère a mis sur pied son propre groupe de travail interne en vue de déterminer quelles recommandations il convenait d'accepter et quelles mesures il fallait prendre. A titre de participant de l'extérieur à temps partiel au processus, j'ai dû me rendre à la triste évidence que personne à Environnement Canada ne suivait de près ni ne connaissait bien les nombreux écrits publiés sur les instruments économiques (taxe sur la pollution, etc.) qui ont été proposés et, dans une certaine mesure, mis à l'essai afin de faire jouer les forces du marché en faveur de l'environnement.

(3) À plusieurs reprises, au cours des dernières années, Environnement Canada a présenté des demandes ou rédigé des documents pour faire valoir telle ou telle politique. Ces documents ont commencé à tenir compte de certains aspects microéconomiques bien précis de la politique de l'environnement comme, par exemple, les coûts du contrôle par comparaison avec les coûts de l'absence de contrôle. L'accent est mis sur la modicité du coût global de la protection de l'environnement. Toutefois, si l'on fait abstraction de quelques documents de stratégie sur les pluies acides à l'intention des États-Unis, on attend toujours que soient produites des analyses tenant compte des facteurs macroéconomiques nationaux et, de façon plus pertinente encore, régionaux : emploi, revenu, développement - bref, tous les aspects de l'économie qui intéressent la politique.

Personne n'oserait soutenir que la théorie économique et ses applications au processus décisionnel, comme les analyses de rentabilité, sont purement objectives. Malheureusement, la plupart des économistes, après avoir fait cette concession, agissent comme si elles l'étaient effectivement. Pire encore, ceux qui ne sont pas économistes sont le plus souvent tellement subjugués par le semblant d'objectivité de l'analyse qu'ils ne soulèvent même pas d'objections. Or, les taux d'escompte, les critères d'efficience, l'équité entre les générations et la plupart des autres instruments de la trousse de l'économiste sont au moins en partie normatifs. En outre, la théorie économique elle-même montre que les ressources non renouvelables sont extraites à un rythme indûment rapide et qu'il s'ensuit une dépréciation de leur valeur sous l'action de la concurrence. Environnement Canada se doit absolument de bénéficier du concours d'économistes capables de défendre la cause du développement durable comme choix économique.

Moyens légaux

Comme premier directeur du Bureau de la conservation de l'énergie du Canada, mes relations avec le personnel juridique d'Énergie, Mines et Ressources (EMR) étaient sans doute l'un des aspects les plus difficiles de mon travail. Invariablement, les avocats trouvaient de bonnes raisons pour expliquer pourquoi EMR ne pouvait adopter la proposition de conservation d'énergie que nous lui présentions ou, du moins, pour mettre en évidence des faiblesses d'ordre légal ou constitutionnel. Plus

récemment, alors que je faisais partie de l'équipe d'évaluation du programme Energuide (étiquettes de consommation d'énergie sur les appareils ménagers), j'ai dû affronter le même problème à Consommation et Corporations - jamais un seul magasin n'a été poursuivi en justice même si une chaine (Brick) contrevenait ouvertement au règlement en retirant les étiquettes d'Energuide. Il ne fait aucun doute que l'absence de normes au Canada en matière d'appareils ménagers résulte des objections formulées par les avocats du gouvernement fédéral. (Paradoxalement, ce sont les mêmes prétextes exactement, mais dans le sens inverse, qu'invoquent les juristes du gouvernement ontarien pour demeurer à l'écart.)

Bien peu de ministères fédéraux disposent de leur propre personnel juridique. Dans la plupart des cas, le Contentieux relève du ministère de la Justice. En fin de compte, les avocats qui travaillent au ministère de l'Environnement relèvent eux aussi du ministère de la Justice qui décide de leur avancement. Cette structure offre sans doute des avantages divers au gouvernement, mais elle fait que les avocats ne se sentent aucunement engagés envers Environnement Canada, et encore moins envers la cause de l'environnement. Le recrutement de personnel juridique directement par le Ministère est sinon impossible, du moins extrêmement difficile. Pourtant, dans les conditions actuelles, il est peu probable qu'on en arrive à faire accepter ou même envisager des solutions originales ou imaginatives pour régler les questions difficiles du dossier de l'environnement qui débordent l'aire de compétence d'Environnement Canada.

Environnement Canada au service d'une cause

La création d'Environnement Canada a suscité de grands espoirs, entretenus surtout par un personnel jeune et énergique. Ces espoirs, toutefois, ne se sont jamais matérialisés et, avec le temps, les employés les plus créateurs, et même les plus combatifs, sont allés chercher fortune ailleurs tandis que les autres vieillissaient. À part quelques exceptions notables, le Ministère est dépourvu de la confiance et de l'enthousiasme qui lui permettraient de défendre avec succès la cause qui lui a été confiée. Un ancien secrétaire du gouvernement de Kennedy aux États-Unis décrivait la fonction publique qu'il gérait comme "soumise mais sans caractère", réflexion qui décrit bien ce qu'est Environnement Canada aujourd'hui.

Ce manque de confiance et d'enthousiasme au sein d'Environnement Canada est d'autant plus grave que le Ministère lui-même se trouve dans une situation précaire. Comme le signalait le groupe d'étude Nielsen (1986; voir l'appendice), le mandat officieux d'Environnement Canada, si l'on tient compte des aspirations de la population canadienne, est aussi vaste et important que son mandat officiel aux termes de la Loi sur le ministère de l'Environnement. Or, le Ministère ne peut s'acquitter de ce mandat officieux que s'il se fait le défenseur d'une cause, rôle dans lequel de nombreux fonctionnaires se sentent mal à l'aise et qui jure quelque peu avec les impératifs du mandat officiel.

Pour insuffler un nouvel enthousiasme à Environnement Canada, il faut absolument obtenir le soutien des hauts fonctionnaires du Ministère. Il importe de récompenser le travail bien fait et de réprimer la timidité dans la promotion de la cause de l'environnement. On doit s'attendre à des désaccords avec les autres ministères, et même les souhaiter, puisque cela voudra dire que ces ministères prennent Environnement Canada au sérieux. Par ailleurs, les fonctionnaires doivent être

encouragés à prendre la parole en public chaque fois que les faits le justifient, en disposant de la plus grande marge de manoeuvre possible et n'être limités dans leur liberté que par les exigences de la politique officielle du gouvernement.

Enfin, Environnement Canada doit être fier de son rôle de défenseur de l'environnement. Le Ministère n'a pas par lui-même à essayer de concilier tous les points de vue pas plus qu'on ne s'attend à ce qu'Énergie, Mines et Ressources trouve le juste milieu entre l'activité minière et l'environnement ni qu'Agriculture Canada fasse la part des choses entre la production agricole et les pesticides. L'équilibre se fera de lui-même grâce aux pourparlers entre les divers ministères et, au-delà, entre les ministres. La mission d'Environnement Canada est de faire valoir, aussi énergiquement que possible, la cause de l'environnement, et non de façon naïve, rationnelle ou timide, ni surtout en se demandant ce que les autres ministères accepteront ou n'accepteront pas. Le défenseur d'une cause est censé se caractériser par un parti pris, et **Environnement Canada devrait adopter le parti pris de l'environnement.** Par prudence, disons que le Ministère devrait demeurer objectif dans son parti pris : ne jamais diffuser de l'information trompeuse ou inexacte, mais mettre les objectifs en matière d'environnement au-dessus des objectifs des autres acteurs de la scène fédérale - de la scène canadienne!

METTRE AU POINT LES INSTRUMENTS

Vers des stratégies de prévision et de prévention

La version finale du rapport Brundtland et peut-être encore davantage le rapport provisoire, **Mandat de changement** (1985), insistent sur la nécessité pour les gouvernements d'abandonner les stratégies de réaction et de correction en faveur de stratégies de prévision et de prévention. On reconnait évidemment que cet objectif est plus facile à formuler qu'à réaliser. Les articles publiés sont de plus en plus nombreux à témoigner de la difficulté de la définition d'une telle stratégie, pour ne pas parler de sa mise en oeuvre (O'Riordan 1985). La plupart des lois de protection de l'environnement, par exemple, sont axées sur les résultats, et non sur les moyens, de sorte qu'elles ont tendance à privilégier la stratégie de réaction et de correction, de même qu'à promouvoir le recours aux anciennes techniques bien établies. Les processus d'évaluation des incidences environnementales comptent parmi les rares exceptions.

En raison de ces difficultés intrinsèques, il pourrait s'avérer essentiel d'aborder indirectement la stratégie de prévision et de prévention. L'étude de l'évolution des émissions industrielles au cours des vingt dernières années montre clairement que les efforts (a) de modernisation générale de l'infrastructure et (b) de conservation de l'énergie et des ressources ont davantage contribué à réduire les émissions que les politiques ou les programmes adoptés expressément à cette fin. Paradoxalement, il s'ensuit qu'au Canada et ailleurs nous avons progressé sans le savoir vers une stratégie de prévision et de prévention. C'est ainsi, par exemple, que depuis une dizaine d'années, nous avons assisté à une réduction draconienne au Canada des émissions des usines de pâtes et papiers. Or, cette réduction s'est réalisée dans une large mesure par des changements de procédés liés à un programme fédéral-provincial de modernisation mis en place en 1979, plutôt que par des mesures de lutte contre la pollution. En vertu de ce programme, jusqu'à 25 % des immobilisations étaient remboursées. Bien qu'une partie du budget d'aide ait servi à la mise en place de dispositifs modernes de lutte contre la pollution - notamment, en aval -, la plus grande part a été investie dans les procédés de production, qui ont eu indirectement pour effet de réduire les émissions - grâce à des installations internes de réduction et de recyclage des résidus. C'est ainsi qu'avant l'adoption du programme, 22 usines du Québec utilisaient le procédé au sulfite, dont le rendement ne dépasse pas 50 %. Aujourd'hui, on ne compte plus que 13 usines qui continuent à utiliser ce procédé, tandis que les autres ont adopté le procédé thermomécanique, dont le rendement correspond à 92-94 % des matières premières. Résultat : on a assisté à une chute considérable de la demande biochimique d'oxygène des effluents.

Freiner la demande

Le rapport Brundtland met en évidence les résultats déjà obtenus et ceux qu'il reste à obtenir dans le domaine de la conservation de l'énergie et des richesses naturelles. Les efforts dans ce domaine semblent aboutir de plus en plus à des économies d'énergie et encore plus de matières premières dans les sociétés industrielles. Tout porte à croire qu'il serait possible d'amorcer le même processus en ce qui a trait à l'eau (Marbek 1987a).

Du point de vue de l'environnement, la baisse de la demande de matières premières s'accompagne d'un effet secondaire non négligeable, soit une réduction des besoins de production primaire, car c'est la production primaire qui est la principale responsable de la dégradation de l'environnement. C'est ainsi, par exemple, que la rationalisation de l'utilisation de l'énergie a rendu peu vraisemblable l'exploitation du gaz naturel dans l'Arctique et a affaibli singulièrement les arguments en faveur de la production de pétrole dans cette région. En raison du rendement supérieur de l'utilisation des métaux (renforcé par le recyclage) les sociétés d'exploitation minière sont moins incitées à aller s'installer dans des régions sauvages. Une utilisation plus rationnelle de l'eau pourrait réduire considérablement le besoin de nouveaux approvisionnements dans les régions urbaines du Canada.

La situation inverse - c'est-à-dire les cas où le souci de l'environnement aboutit à une utilisation plus rationnelle - peut également se présenter, mais moins fréquemment. En ce qui a trait à l'eau, les règlements de lutte contre la pollution aux États-Unis et au Canada ont incité les grandes sociétés à réduire leur consommation d'eau. Il est en effet plus économique de réutiliser ou de recycler les eaux usées que de les traiter afin de respecter les normes relatives aux effluents. Mais même dans ce cas, c'est la conservation qui est visée et non la réduction de la pollution en soi.

Les gains d'efficacité peuvent être assortis de leurs propres problèmes. En premier lieu, le gain peut présenter des effets secondaires négatifs qui lui sont propres, comme l'illustre la qualité de l'air intérieur (même si ce problème n'est pas uniquement lié à la conservation de l'énergie). En deuxième lieu, les régions et les secteurs économiques tributaires de l'industrie de la construction et de la production primaire peuvent connaître une stagnation et même une régression du rythme de croissance. En troisième lieu, l'amélioration de l'efficacité peut s'accompagner non seulement d'une baisse quantitative mais également qualitative de l'utilisation des ressources. Par exemple, l'adoption du procédé thermomécanique de production de pâte à papier, dont il est question plus haut, implique une plus grande consommation d'électricité par opposition à d'autres sources d'énergie. Malgré ces réserves, toutefois, la réduction de la demande correspond à un gain net non équivoque du point de vue de l'environnement.

Des options d'actions bien précises à l'appui de la conservation des ressources sont décrites par Schrecker. Mais l'optique dont il est question ici est légèrement différente, à savoir que **la demande de ressources est tout aussi valable que l'offre comme point de vue d'analyse.** Il s'avérera sans doute plus utile à long terme de limiter la demande, disons en énergie électrique, que de trouver des moyens pour réduire les émissions des centrales thermiques ou de mener une campagne contre les centrales nucléaires. Environnement Canada doit être disposé à consacrer une plus grande partie de ses ressources à l'analyse des options de réduction de la consommation. Signalons à cet égard :

- les améliorations de l'efficacité d'aval de manière à ce que moins d'intrants soient nécessaires pour obtenir les mêmes extrants (p. ex., isolation, chasses d'eau économiques, moteurs à haut rendement);

- la meilleure coordination des systèmes de production et de consommation de manière à ce que les extrants deviennent des intrants ou que le même intrant produise des extrants divers (recyclage, cogénération);

- les réductions réelles de la demande grâce auxquelles moins d'intrants sont nécessaires pour répondre à la demande ou pour produire les extrants demandés (régimes alimentaires de restriction des viandes, transports publics améliorés, agriculture organique).

Les options techniques sont beaucoup moins nombreuses que celles qui touchent la politique ou les programmes et la plupart sont limitées dans leur champ d'application, mais moins par les forces du marché que par des obstacles institutionnels. L'analyse de ces options peut grandement contribuer à mettre en évidence les méthodes les plus efficaces et les plus économiques d'atteindre les objectifs de protection de l'environnement. À vrai dire, on pourrait soutenir que la véritable stratégie de prévision et de prévention doit partir de l'optique de la demande si l'on veut qu'elle porte fruit.

Les forces du marché au service de l'environnement

Depuis une trentaine d'années, il s'écrit des articles et des ouvrages sur la possibilité d'avoir recours à des instruments économiques pour atteindre les objectifs de protection de l'environnement. Toutes sortes d'instruments de ce genre existent déjà et ont été étudiés dans divers cadres (OCDE 1980; Schelling 1983). Au moins une de ces études a été établie pour Environnement Canada (Marchant 1984) et une autre pour le ministère de l'Environnement de l'Ontario (Peat, Marwick & Partners 1983). L'utilisation judicieuse de ces instruments pourrait aider Environnement Canada dans ses visées de développement durable au Canada, d'autant plus qu'ils s'harmonisent admirablement avec les orientations politiques actuelles.

Dans la plupart, sinon la totalité des cas, le recours à des instruments économiques est fonction de la définition et de l'évaluation d'un nombre limité de mesures physiques (dans certains cas, une seule mesure) pour des phénomènes ayant un effet considérable sur l'environnement (p. ex., demande chimique d'oxygène, solides en suspension, teneur en soufre, niveau de décibels). Ces mesures sont particulièrement utiles lorsque l'effluent (ou le groupe d'effluents) peut être défini comme nuisible, mais sans être aussi toxique que l'arsenic, par exemple, et est émis à partir de nombreuses sources. D'après l'expérience que nous avons jusqu'à présent de ces instruments, on peut dégager plusieurs conclusions générales :

(a) La plupart de ces instruments risquent d'être plus difficiles à appliquer que ne le reconnaissent leurs défenseurs. Par exemple, la conception d'un programme de stimulants peut entrainer des exigences d'information et des frais administratifs supérieurs à ceux prévus par les économistes.

(b) Les stimulants économiques, par définition, ne relèvent en rien les gouvernements de leur responsabilité de prendre des décisions douloureuses et d'en arriver à des compromis. Même un régime théoriquement optimal de taxes sur la pollution suppose des choix concernant les niveaux de dommages "acceptables", les personnes (ou les régions) qui subiront ces dommages, la politique des indemnités, etc.

(c) Il est maintenant communément admis qu'un bon dosage de règlements traditionnels et d'instruments économiques offre plus de souplesse, stimule davantage l'innovation et produit de meilleurs résultats que l'une ou l'autre des deux méthodes prise séparément.

(d) Le recours à des instruments économiques a des répercussions considérables sur la répartition du revenu parmi les groupes sociaux, les entreprises et les régions. Avec le recul, il semble bien que les effets sur le capital, même s'ils ne sont pas explicitement reconnus, expliquent pourquoi on a usé avec modération de ces instruments économiques. Une façon de pallier le problème a été de lier les taxes sur la pollution et les subventions. Comme le déclare l'OCDE, "Il n'existe pas de politique pure de taxes sur la pollution. Il a été nécessaire pour rendre ces taxes efficaces et acceptables de les associer à un mécanisme de redistribution des recettes sous forme de subventions à certains auteurs de rejets" (1984).

(e) Tous les instruments économiques qui prévoient des taxes sur la pollution donnent lieu à des recettes appréciables pour le gouvernement (des centaines de millions de dollars par an dans chacun des pays européens), même si ces taxes ou droits demeurent modestes. On s'attend à ce que les fonds soient réinjectés dans des travaux supplémentaires d'assainissement de l'environnement ou redistribués aux entreprises et aux régions affectées. Or, sur le plan théorique, cette réinjection des fonds n'est pas une obligation. Les subventions devraient être régies par des considérations distinctes.

(f) Aucun instrument économique complet n'a été élaboré pour les sources non ponctuelles. La plupart des gouvernements continuent à exercer des contrôles directs (p. ex., pour les émissions d'automobiles), mais le recours aux taxes est de plus en plus fréquent. Celles-ci peuvent être le moyen de réimputer les coûts à la source (comme c'est le cas des taxes d'égout) ou ils peuvent avoir pour but de réduire la consommation (p. ex., les droits sur les bouteilles non consignées et les taxes plus élevées sur l'essence au plomb).

Ce concept des taxes sur la pollution semble connaître un plus grand succès pour la pollution de l'eau que pour la pollution de l'air (et, dans une moindre mesure, pour les nuisances acoustiques). En revanche, le système de la globalisation ou les droits transférables semble réussir particulièrement bien en ce qui a trait à l'air. (Une exception est à signaler au sujet de l'oxyde de soufre, quand la mesure des émissions peut se faire directement et que le lien est net entre l'auteur des émissions et les dommages causés. Des taxes sur la pollution sont prélevées dans de nombreux pays en fonction du nombre de tonnes de soufre émis.) Les différences ont trait surtout à la difficulté d'effectuer des mesures, de retracer les mouvements et de faire le lien entre les émissions et leurs conséquences. Le système de la globalisation comporte l'avantage supplémentaire de pouvoir tenir compte de toutes les émissions à la fois, plutôt que de porter sur des produits chimiques particuliers.

Les instruments économiques comme moyen d'atteindre les objectifs de protection de l'environnement sont loin de faire l'unanimité. Kelman (1984) est d'avis qu'une conception du monde entièrement différente sous-tend sans doute les diverses

approches : ceux qui sont en faveur des normes s'intéressent surtout à la quantité globale de substances émises dans l'environnement et à des améliorations d'ensemble (c.-à-d., pour toutes les populations); les partisans des stimulants, au contraire, mettent l'accent sur les petits progrès que l'on peut réaliser grâce à des réductions calculées en fonction des coûts et du degré d'exposition. Ainsi, des différences d'éthique peuvent s'introduire dans les diverses stratégies, de sorte que le fait d'apporter son appui ou de s'opposer aux instruments économiques peut s'expliquer par des facteurs idéologiques tout autant qu'intellectuels.

Curieusement, au moment même où les dirigeants politiques et les autorités réglementaires commencent à être convaincus de la valeur de la stratégie économique, les économistes se mettent à douter du bien-fondé de leurs analyses de rentabilité, de leur calcul du rapport qualité-prix et de leurs autres instruments. Autrement dit, ils commencent à se méfier de la valeur prescriptive de ces instruments. De plus en plus, ils se rendent compte que :

- bien des éléments ne peuvent se mesurer facilement;
- bien des éléments ne se prêtent pas du tout aux mesures (de façon significative);
- toutes les options supposent des jugements de valeur pour la détermination des avantages et des coûts;
- si important que puisse être le critère de "rentabilité", on ne saurait en faire l'unique objectif, même si les méthodes actuelles ne sont pas à même de mesurer autre chose.

La leçon que pourrait tirer Environnement Canada de tout cela, c'est qu'il convient sans doute de se livrer à des expériences au moyen des instruments économiques, mais de le faire avec prudence. Tout porte à croire que les méthodes s'appuyant sur des principes de simplicité, de prévisibilité et de transparence aboutiront à de meilleurs résultats que les autres.

Rapports sur l'état de l'environnement

Les deux volets d'une étude publiée récemment par Environnement Canada (1986) et Statistique Canada (1986), qui constituent le premier rapport du Canada sur l'état de l'environnement, représentent un nouvel instrument d'analyse et de défense de l'environnement. Ils ont déjà suscité tellement d'écrits à leur sujet qu'il ne serait guère utile d'ajouter quoi que ce soit ici. Qu'il suffise donc de dire que ce processus d'établissement de rapports sur l'état de l'environnement peut contribuer à faire avancer la cause du développement durable, d'autant plus si les rapports témoignent des besoins des intéressés (Marbek 1987b).

Ce qui n'a peut-être pas été affirmé avec suffisamment de vigueur, en revanche, c'est que les rapports sur l'environnement sont par définition des documents à la fois scientifiques et politiques. Cette dualité est inévitable (et elle est même souhaitable) parce que des chiffres bruts sans interprétation sont sans valeur. En outre, ces rapports, qui vont au-delà des données scientifiques, incluent, du moins périodiquement, de l'information sur des phénomènes connexes, comme les liens économiques (Groupe ACS 1986) et l'évolution du mouvement de protection de l'environnement au Canada.

On prévoit actuellement la publication d'un rapport sur l'état de l'environnement tous les cinq ans, ainsi que des rapports provisoires et spécialisés les autres années. Ce projet ne manque pas de pertinence. Le principal écueil à éviter sera toutefois d'intégrer les aspects politiques sans nuire à la crédibilité des données scientifiques. La solution consiste peut-être à confier la responsabilité du rapport à un groupe particulier, assez indépendant du reste du Ministère (comme c'est le cas du BFEEE), mais suffisamment ouvert sur l'extérieur pour que le rapport ne demeure pas un simple recueil de statistiques. Plus précisément, ce recueil de statistiques, s'il doit exister, doit donner lieu à des rapports parallèles "rédigés" à l'intention du public canadien.

IMPOSER LE RESPECT

Environnement Canada ne jouit pas actuellement de beaucoup de prestige aux échelons supérieurs du gouvernement fédéral. Il n'y a pas cinquante-six façons d'acquérir le prestige et il faut agir rapidement si l'on veut façonner l'avenir du Canada en intégrant la dimension du développement durable. Les sondages auprès de la population montrent que les Canadiens sont bien disposés à l'égard du développement durable et qu'ils sont prêts à d'importants sacrifices pour y arriver. D'après ce qui se dit en coulisse, de nombreux ministres sont prêts à prendre la dimension de l'environnement au sérieux même s'ils ne comprennent pas encore exactement en quoi ils sont liés au développement durable. Les divergences de vues sont moins sensibles entre la population et les leaders politiques qu'entre ces leaders et l'Administration qu'ils dirigent. Les mesures présentées dans les pages qui suivent visent non seulement à persuader les dirigeants politiques mais surtout à communiquer clairement leur volonté aux hauts fonctionnaires.

Mémoires au Cabinet

Les grandes orientations et les programmes d'envergure doivent tous passer par une étape qui est celle du mémoire au Cabinet. À cette étape, le Conseil privé et les autres organismes compétents du gouvernement fédéral sont saisis du dossier et en évaluent les incidences financières, économiques et politiques. Les incidences sur l'environnement ne sont pratiquement jamais étudiées. Cette situation doit changer, et de manière encore à entraîner la participation des organismes fédéraux qui sont à l'origine de l'orientation ou du programme susceptible d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement.

Afin que les propositions puissent être comparées entre elles et pour aider les députés dans leur évaluation, la structure des mémoires au Cabinet est régie par des lignes directrices officielles. Il conviendrait que ces lignes directrices prévoient une section dans le mémoire intitulée "Incidences sur l'environnement" de la même manière qu'il existe une section, par exemple, décrivant les "Incidences sur les relations fédérales-provinciales". Évidemment, il ne suffit pas que le mémoire comprenne une telle section pour que les ministères agissent avec prévoyance ou se livrent à de brillantes conclusions. (Comme Laframboise l'a fait remarquer à propos de la conservation de l'énergie, la première chose qu'apprend le jeune gestionnaire fédéral, c'est la façon dont les hauts fonctionnaires peuvent contourner les directives explicites d'une instruction du Cabinet [1975].) Il n'en reste pas moins qu'une section sur les incidences environnementales dans le mémoire au Cabinet assurerait l'intervention d'Environnement Canada à cette étape.

Pour simplifier le travail des autres ministères, sans parler d'Environnement Canada lui-même, il serait souhaitable de préciser la nature des incidences environnementales qui sont jugées d'importance et qui méritent, par conséquent, d'être présentées dans cette section. Comme c'est le cas pour le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, certaines catégories de propositions pourraient être exemptées automatiquement des exigences de cette section du mémoire - par exemple, dans le domaine de l'éducation. (Non pas que l'éducation et l'environnement soient sans liens entre eux, mais le mémoire au Cabinet n'est sans doute pas le meilleur instrument pour analyser ces liens.) Environnement Canada devra sans doute également donner certains modèles d'énoncés. Par exemple : la construction d'une

route a des effets directs, mais aussi, en facilitant la communication, des effets indirects; des mesures fiscales destinées à stimuler les investissements dans l'industrie primaire auront des répercussions directes mais aussi, si elles favorisent les économies d'énergie, des conséquences indirectes appréciables. Théoriquement, le mémoire devrait en outre signaler les options qui ont été examinées pour réduire les incidences sur l'environnement.

Comité des priorités et de la planification

Le concept de développement durable ne risque guère d'exercer une influence intersectorielle appréciable sur la politique fédérale du Canada tant que le ministre de l'Environnement ne fera pas partie du Comité des priorités et de la planification. Ce comité est sans doute le plus important des sous-comités du Cabinet. L'activité de planification du gouvernement actuel, qui est passablement centralisée, est dirigée par le premier ministre et le Comité des priorités et de la planification. Les orientations générales sont fixées par ce Comité tous les printemps, en vue de la répartition des "enveloppes" au cours de l'été, tandis que les priorités détaillées et sectorielles sont communiquées un peu plus tard. Le processus budgétaire s'amorce alors au sein du Comité des priorités et de la planification, pour se terminer en février.

Le Comité des priorités et de la planification représente ainsi "le chas de l'aiguille" par lequel, pour faire son salut, tout programme doit passer. Les ministres qui en font partie se trouvent donc dans une situation privilégiée pour faire avancer les dossiers qui leur tiennent à coeur. Le fait que le ministre de l'Environnement ne fasse pas partie actuellement du Comité des priorités et de la planification montre bien que le dossier de l'environnement n'est jugé ni essentiel ni même pertinent pour les choix économiques du Canada.

Formation des hauts fonctionnaires

De plus en plus, les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale bénéficient de formation spécialisée au fur et à mesure qu'ils gravissent les échelons. Une grande partie de cette formation est prodiguée dans la région d'Ottawa, au Centre de Touraine, au Québec. Il y aurait lieu d'intégrer au programme de formation les concepts de protection de l'environnement de manière à modifier la façon de penser des gestionnaires dans leurs affectations ultérieures. Le cours mis sur pied pourrait présenter les concepts écologiques et économiques de l'environnement, en même temps que les techniques d'analyse permettant de tenir compte de cette double dimension dans la prise de décision. Ce serait également l'occasion de faire connaître le rôle du public et des organismes bénévoles.

Il n'est pas difficile de réunir des instruments pédagogiques bien conçus dans le domaine de l'environnement. La plus grande difficulté consiste à introduire un nouveau module dans des programmes déjà extrêmement chargés. C'est là toutefois une constante dans toutes les activités du gouvernement fédéral dès qu'il s'agit de l'environnement.

ÉTENDRE SA SPHÈRE D'INFLUENCE

La participation d'Environnement Canada dans les débats au niveau du Cabinet est certes utile, mais demeure encore insuffisante. Il importe qu'Environnement Canada exerce également une action dans des secteurs décisionnels qui débordent l'environnement proprement dit. Parmi ces secteurs, il y en a quatre qui viennent spontanément à l'esprit :

- **la politique budgétaire**
- **la politique de développement régional**
- **la politique de défense**
- **la politique étrangère.**

Chacun de ces secteurs de politique fait l'objet d'une brève analyse dans les pages qui suivent. Il faudrait toutefois une longue étude pour les examiner en détail. On constatera qu'un dossier d'importance est omis de l'analyse, celui du rythme de croissance économique. Le rapport Brundtland se montre nettement optimiste au sujet des liens de renforcement qu'entretiennent l'environnement et l'économie. On n'a pas manqué de le lui reprocher (Porritt 1986; Harman 1987). En outre, il n'a pas su tirer parti de certaines excellentes analyses économiques démontrant que le concept de croissance continue n'est pas valable sur le plan économique (Daly 1978). Il faut dire cependant que cette question est fort vaste et qu'il est plus facile de l'aborder de biais. Quoi qu'il en soit, on pourrait soutenir, en définitive, que les recommandations de la Commission mondiale et les appels des analystes-écologistes en faveur du ralentissement de la croissance ne sont pas irréconciliables, même à court terme.

Politique budgétaire

La politique budgétaire est l'enfant chéri des gouvernements. Ce sujet si complexe, qui pousse l'analyse économique et politique à ses dernières limites, se prête davantage à une description du processus plutôt que du résultat. Mais du point de vue de l'environnement, la question se réduit à sa plus simple expression : à de rares exceptions près, l'environnement est un secteur négligeable dans l'élaboration de la politique budgétaire qui, pourtant, a des répercussions énormes sur le développement durable. Les lois fiscales, par exemple, peuvent stimuler ou freiner le recyclage; les dépenses gouvernementales peuvent encourager ou décourager l'exploitation des richesses naturelles; les subventions directes peuvent favoriser ou défavoriser l'achat de matériel de lutte contre la pollution.

Les systèmes budgétaires ne sont jamais parfaitement équitables envers les groupes, les régions ou les secteurs. Mais il faut se demander si l'équité absolue doit être le but à rechercher. Dans le cas de l'environnement, on pourrait faire valoir que l'objectif n'est pas la pure équité mais un parti pris en faveur du développement durable.

L'intégration des considérations de protection de l'environnement dans la politique budgétaire ne sera sûrement pas facile. Environnement Canada ne figurera sans doute jamais parmi les principaux responsables de l'établissement du budget. C'est pourquoi il lui faudra demeurer modeste, mais s'employer à mettre en évidence la cause de l'environnement et à en faire comprendre l'importance aux principaux

responsables. Pour cela, il lui faudra réunir suffisamment de preuves et de faits pour les convaincre qu'en ne tenant pas compte des incidences sur l'environnement, ils mettent en péril les programmes budgétaires qu'ils veulent adopter. Malheureusement, les incidences sur l'environnement (y compris sur la santé publique) se caractérisent le plus souvent par des délais de manifestation beaucoup plus longs que la période de mise en oeuvre du budget. C'est la raison pour laquelle l'information ne sera pas suffisante. Il faudra de plus que le Ministre use de toute son influence au sein du Cabinet et de toute son autorité auprès des fonctionnaires pour les convaincre du bien-fondé des objectifs à long terme.

Politique de développement régional

Environnement Canada ne pourra occuper la place qui lui revient dans l'élaboration de la politique de développement régional que s'il peut faire la preuve de la viabilité à long terme des diverses options et montrer comment le choix du développement durable sera avantageux pour les divers groupes et secteurs. La question de l'exploitation des richesses naturelles est de ce point de vue la plus délicate (comme en témoigne la lutte qui oppose les partisans et les adversaires de la forme la plus controversée d'exploitation, les mines d'uranium). C'est là un autre domaine où le rapport Brundtland n'est pas aussi clair qu'il pourrait l'être. Son optimisme au sujet de la croissance économique comme solution aux problèmes de l'environnement risque fort de donner lieu à de mauvaises interprétations. Bien sûr, la croissance économique est un bien en soi, mais ce n'est pas le cas de la croissance globale de la consommation des richesses naturelles (Goodland et Ledec 1985). Il convient de bien distinguer entre ces deux volets de la croissance, surtout au Canada où l'exploitation des richesses naturelles a toujours été le principal moteur du développement régional. À ce chapitre, hélas, Environnement Canada se trouve à empiéter sur un domaine de compétence provinciale et doit donc faire preuve d'une prudence extrême.

Malgré ces difficultés, Environnement Canada ne doit pas moins s'employer à faire valoir le point de vue du développement durable dans les discussions portant non seulement sur la politique générale de développement régional mais également sur les propositions particulières, même si les mesures à prendre relèvent avant tout des provinces. Pour arriver à ses fins, Environnement Canada devra s'appuyer sur des activités au sommet et à la base, c'est-à-dire travailler à la fois avec les hauts fonctionnaires et les autorités locales. Il lui faudra en outre se conformer strictement à des normes de sécurité minimale, éviter les changements irréversibles et ne rien négliger pour conférer aux régions tout le pouvoir possible.

Le rapport Brundtland comprend un chapitre très utile sur le "défi urbain". Ici encore, notre constitution ne facilite pas la tâche du gouvernement fédéral. Dans une large mesure, toutefois, les enjeux sont sensiblement les mêmes que pour le développement régional, sauf que les activités d'exploitation des richesses naturelles sont limitées dans le cas des municipalités. Il s'agit de permettre le développement durable du milieu urbain tout en favorisant l'essor économique. Il existe de nombreuses façons d'aider les municipalités à devenir plus autonomes et à accroître leur pouvoir à leur avantage.

Pour faire avancer les dossiers urbains et régionaux, il faudra nouer des liens solides entre les autorités fédérales et provinciales au double palier politique et bureaucratique. Le CCMRE est sans doute une enceinte valable pour la coordination

de ce processus, mais seul, il ne suffira sans doute pas à la tâche. Dans bien des cas, les voies de communication existent déjà au niveau opérationnel et il suffira de les reproduire au niveau politique. Le tout est de ne pas laisser les obstacles constitutionnels monopoliser les débats et nuire à l'action commune de mise en place d'une politique de développement durable.

Politique de défense

On commence tout juste à reconnaître les liens qui existent entre les orientations militaires et les problèmes de l'environnement. (Le terme "environnement" englobe dans ce cas, comme ailleurs dans le présent rapport, la question de la santé humaine.) Pourtant, les perturbations de l'environnement résultant de la guerre sont bien connues depuis fort longtemps et même décrites dans la Bible. Tout le monde a évidemment à l'esprit la catastrophe que représenterait pour l'environnement une guerre nucléaire. Plus concrètement, toutefois, les innombrables guerres traditionnelles localisées qui éclatent ici et là sur notre planète ont des conséquences plus graves. Les dégradations sont tantôt délibérées, comme lorsqu'on utilise des pesticides pour détruire des forêts, tantôt indirectes, comme lorsque, pour ne citer que quelques exemples, l'équilibre d'une région est rompu par la destruction d'ouvrages d'irrigation ou par l'arrivée massive de réfugiés dont le seul but est de survivre encore une semaine (Torrie 1986).

Le gouvernement du Canada a sa part de responsabilité dans les incidences négatives de la politique occidentale de défense. On constate, notamment, que le budget de la défense nationale ne cesse d'augmenter sans que le principe du moindre coût ne semble bien ancré dans les décisions militaires (la question des sous-marins nucléaires illustre bien ce propos). Par ailleurs, les fabricants canadiens de matériel militaire commencent à se tailler une place sur les marchés d'exportation, dont les principaux clients, on le sait, sont les pays du tiers monde, qui pourtant ne peuvent guère se le permettre. Enfin, le Canada ne s'est pas particulièrement fait remarquer par des interventions contre la militarisation globale, lui qui se targue d'être un apôtre de la paix.

Le rapport Brundtland, à la différence de la plupart des rapports qui l'ont précédé, a le mérite d'avoir mis en évidence les liens entre les actions militaires et le développement durable. Environnement Canada devrait s'en inspirer et se montrer tout aussi direct ici au Canada pour défendre le même point de vue. Dans la mesure du possible, le Ministre devrait rappeler à ses collègues du Cabinet que le programme d'aide le plus généreux ne fera que nuire au développement (et au remboursement de la dette) s'il ne sert qu'à militariser le tiers monde.

Politique étrangère

Le rapport Brundtland introduit utilement la notion de politique étrangère en matière d'environnement. Bien que tous les aspects de la politique étrangère aient, d'une façon ou d'une autre, des incidences sur l'environnement, le rapport s'intéresse en particulier au développement international, sous forme d'aide bilatérale et multilatérale, ainsi qu'à la politique financière et commerciale internationale. Cet aspect est sans doute moins connu que les autres secteurs d'intersection entre l'environnement et la politique étrangère. Il ne faut pas en conclure pour autant que le rôle du Canada dans les autres enceintes internationales devrait passer au second plan. Au

contraire, Environnement Canada doit être un chef de file sur les questions internationales touchant l'environnement, notamment celles qui se rapportent à un problème particulier (ozone, effet de serre) et celles relevant des organismes internationaux (PNUE, Commission mixte internationale).

La politique étrangère du Canada ne manque pas d'étonner lorsqu'il s'agit de l'environnement. En effet, sur la scène intérieure, le Canada semble relativement avancé dans sa prise de conscience et sa défense des enjeux de l'environnement, alors que dans les secteurs de développement international où le Canada apporte traditionnellement sa plus grande contribution - soit l'électricité et l'agriculture -, on ne s'est pratiquement pas soucié de l'environnement et on a fait des erreurs au moins aussi graves à l'étranger qu'au Canada lui-même (Erhardt 1981; Greene 1985; Adams et Solomon 1985; Goldsmith et Hildyard 1986; Brooks 1986). Dans certaines instances, comme celle des Nations Unies et de l'OCDE, le Canada est un ardent partisan de l'action internationale. Pourtant dans les cas où il devrait se montrer particulièrement dynamique, comme en ce qui concerne la pollution atmosphérique transfrontalière d'origine américaine, il semble se contenter des mesures les plus modestes.

En ce qui a trait au développement international, on commence tout juste à prendre des mesures pour que les projets d'aide bilatérale soient tout au moins conformes aux exigences d'évaluation et d'examen en matière d'environnement que l'on applique ici au Canada aux projets fédéraux. Environnement Canada revendique ce droit de regard depuis fort longtemps, mais faute d'une collaboration avec des organismes non gouvernementaux, les progrès sont lents à réaliser.

Il est encore trop tôt pour savoir à quoi ce processus aboutira, mais nombreux sont ceux qui s'inquiètent qu'on n'ait pas envisagé officiellement de rendre publiques les évaluations et qu'on n'ait pas pris de dispositions pour que des examens aient lieu dans les pays bénéficiaires du projet d'aide. Il semble par ailleurs que l'examen mettra l'accent sur l'évaluation du projet plutôt que sur la recherche de solutions de rechange, sous forme de projets de moindre envergure et davantage axés sur la collectivité, susceptibles de réduire les incidences négatives sur l'environnement. Il ne semble pas non plus que l'on envisage de revoir la politique de développement en fonction des facteurs de l'environnement, notamment en ce qui a trait à la "nécessité" des gros projets dont on convient aujourd'hui qu'ils sont moins indispensables qu'on ne l'avait d'abord cru. On voit mal comment, sans une réorientation en faveur des petits projets et de solutions plus écologiques, on pourrait atteindre les objectifs de développement durable dans le tiers monde dont fait état le rapport Brundtland.

La politique étrangère en matière d'environnement doit également s'intéresser aux banques multilatérales de développement. Actuellement, ces organismes ne sont soumis à pratiquement aucun contrôle, d'ordre économique ou environnemental, de sorte qu'à ce deuxième égard, tout au moins, les choses laissent à désirer. Que ce manque de souci pour l'environnement qu'affichent les banques multilatérales ait fait la une de la section des affaires du **Globe and Mail** (23 juillet 1987), c'est sans doute que le problème a déjà pris des proportions importantes. Environnement Canada devrait donc insister pour avoir la possibilité d'examiner les propositions de projet des banques de développement auxquelles le Canada contribue, de manière à pouvoir recommander en temps opportun les changements qui s'imposent, ce qui est pratiquement impossible pour l'instant aux administrateurs canadiens de ces banques. Parmi

les banques multilatérales de développement, la Banque mondiale est la seule qui dispose des moyens nécessaires pour effectuer des analyses d'incidences sur l'environnement et ses structures sont d'ailleurs actuellement renforcées à cette fin. Mais comme c'est le cas pour l'Agence canadienne de développement international (ACDI), il conviendra de suivre l'évolution de la situation avec vigilance.

En définitive, le développement est un processus, au même titre que la conservation, et Environnement Canada devrait insister pour prendre part au débat sur le rôle du Canada dans le développement international plutôt que de s'en remettre entièrement à l'ACDI (pour les projets d'aide) et au ministère des Finances (pour les banques multilatérales). Le développement durable doit prendre appui tout autant sur un engagement théorique que sur des techniques particulières, et Environnement Canada est bien placé pour faire valoir cette cause. Une petite parenthèse s'impose ici au sujet de la dette du tiers monde. Les profits réalisés par les banques canadiennes (et d'ailleurs) sont un facteur bien moins important que les dommages causés à l'environnement des pays du tiers monde à cause de la nécessité d'exploiter le plus rapidement possible les ressources agricoles et les richesses naturelles afin de rembourser l'intérêt sur une dette dont les pays développés tout autant que les pays du tiers monde doivent assumer la responsabilité.

CONCLUSION

Nous avons examiné dans ce document les moyens qu'Environnement Canada pourrait mettre en oeuvre pour attirer l'attention au Canada, en particulier dans les domaines du ressort fédéral, sur la portée du rapport Brundtland. Nous avons proposé divers changements aux méthodes opérationnelles et aux structures, mais ces mesures ne sont que complémentaires et sont destinées à appuyer le changement de cap qu'il convient d'amorcer dans l'utilisation et la gestion des richesses naturelles (Schrecker 1987, sous presse).

Globalement, les suggestions présentées dans ce rapport et ailleurs pourraient aider considérablement à réaliser l'objectif prometteur du rapport Brundtland, qui est de jouir du moment présent sans compromettre l'avenir. Toutes ces suggestions ne seront sans doute pas adoptées, et il n'est sans doute pas nécessaire que chacune le soit, mais il faudra tout au moins en accepter officiellement ou officieusement une bonne partie si nous voulons réaliser des progrès.

Quoi qu'il en soit, même si l'on envisage effectivement de procéder à des réformes, certaines conditions préalables doivent exister pour favoriser le développement durable. Mon hypothèse, c'est que les réformes sont nécessaires, mais **insuffisantes**. On ne peut les négliger, mais ce sont avant tout des mesures tactiques plutôt que stratégiques. Comme on peut le lire dans une étude préliminaire diffusée par Goodland et Ledec de la Banque mondiale (1985), et peut-être encore de façon plus fondamentale dans les théories économiques révisionnistes d'Herman Daly (1977), le développement durable repose sur une réorientation stratégique. La société doit cesser d'agir comme si les ressources étaient illimitées et mettre un frein à sa consommation. Or, la société est la somme de toutes les aspirations personnelles qui sous-tendent les décisions publiques et les choix de programmes.

Mais comment favoriser la réorientation **stratégique** susceptible de mener au développement durable? Quatre méthodes viennent à l'esprit, sans qu'aucune ne soit draconienne. En premier lieu, appuyer les modifications d'ordre tactique proposées dans le rapport Brundtland lui-même ainsi que dans le présent document et les autres études à ce sujet. En deuxième lieu, faire connaître la viabilité théorique et pratique de cette ligne de conduite, pour qu'elle devienne une solution envisageable par les preneurs de décision. (D'où la nécessité d'expliquer clairement les concepts économiques.) En troisième lieu, s'employer à surmonter les obstacles institutionnels qui entravent cette réorientation vers le développement durable - et ces obstacles sont nombreux. En quatrième lieu, assurer un leadership au sommet.

Les trois premières méthodes destinées à appuyer la réorientation stratégique vers le développement durable sont toutes du ressort d'Environnement Canada tout d'abord, puis du gouvernement du Canada. La quatrième pourrait être la prérogative spéciale du Ministre. Il y a bientôt quinze ans, le premier ministre de l'époque, Pierre Elliot Trudeau, était le premier à donner l'impulsion par des principes propres à faire du Canada une société de conservation. Cet intérêt du premier ministre pour la société de conservation, et derrière lui l'intérêt de la population, a perdu de son intensité au moment de la récession économique et des chocs pétroliers de la fin des années 1970 - montrant qu'on n'avait pas encore pris conscience, que ce soit au gouvernement et même chez les militants de la société de conservation au Canada, des liens étroits qui existent entre l'économie et l'environnement.

Avec la publication du rapport Brundtland, le débat sur la société de conservation (dans sa nouvelle version de développement durable) est relancé sur de nouvelles bases. Or, ces nouvelles bases ont été jetées non pas par quelques initiés au langage ésotérique du Conseil des sciences ou par quelques visionnaires des Amis de la Terre, mais par un groupe de dirigeants politiques d'esprit pratique provenant de tous les coins du monde. Si le Ministre ne relève pas le défi, ce sera au détriment de toute la population.

APPENDICE

Extrait du Rapport du Groupe d'étude sur les programmes du ministre de l'Environnement à l'intention du Groupe de travail sur l'examen des programmes, 10 juillet 1985 :

"En plus de se tailler un rôle approprié et de le jouer au mieux - défis que doivent relever tous les organismes gouvernementaux - et outre le fait qu'il forme un conglomérat, le Ministère doit résoudre quatre problèmes qui, bien qu'ils ne lui soient pas tout à fait propres, se posent avec beaucoup plus d'acuité dans son cas : a) il est investi d'un très vaste mandat non officiel; b) il lui est fondamentalement impossible de déterminer quel est le niveau de service optimal; c) il doit se faire à la fois le champion et le courtier de l'environnement; d) il remplit le rôle tant de ministère d'exécution que de ministère d'État.

a. Le mandat officiel d'Environnement Canada est décrit dans la Loi sur le ministère de l'Environnement et dans les énoncés de politique du Ministère. Toutefois, le public canadien lui confie un mandat non officiel beaucoup plus vaste, du fait même qu'il est chargé de l'environnement et que l'environnement acquiert de plus en plus d'importance avec les ans. Le public ne se soucie guère du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces; et encore moins entre les ministères fédéraux. Si une menace pèse sur l'environnement, il s'attend que le Ministère soit prêt à y remédier, ou même qu'il ait pris plus tôt des mesures préventives.

b. Aux difficultés pratiques engendrées par un mandat non officiel s'ajoute une difficulté d'ordre théorique : le Ministère ne peut s'appuyer sur aucun principe ni aucune analyse pour connaître le niveau requis de protection de l'environnement ou de conservation du patrimoine. Non pas que les résultats obtenus n'aient aucune valeur analytique - il est crucial, par exemple, de déterminer ce qu'il en coûtera pour assumer tel degré de risque ou pour atteindre tel niveau de conservation des espèces - mais, en définitive, c'est dans une optique politique que doivent se prendre les décisions quant aux initiatives et aux investissements.

c. En partie à cause des deux problèmes susmentionnés, le Ministère doit agir à la fois comme champion de l'environnement et comme courtier de données sur l'environnement. Il en résulte que, selon son mandat officiel, la créance du Ministère tient à son rôle de courtier; tandis que, d'après son mandat non officiel, elle réside dans son rôle de champion. D'ailleurs, ces deux fonctions se chevauchent, et nous serions naïfs de croire qu'il est possible de les maintenir aussi distinctes que le laissent entendre les modèles de comportement économique et politique.

Aussi le Ministère devra-t-il toujours assumer les deux fonctions à la fois, sans pour autant leur accorder toujours la même importance dans tous les secteurs et dans toutes situations. Il devrait donc moins chercher à se départir de l'une ou l'autre fonction qu'à bien distinguer (et d'en faire part au public) quand il exerce l'une et l'autre.

d. En dernier lieu, le Ministère, à titre d'organisation d'exécution, met en oeuvre des programmes et, comme ministère d'État, il s'efforce d'influencer les politiques et les programmes d'autres ministères, à un point tel que ces deux activités correspondent aux rôles d'action et de réaction. Étant donné la nature des questions environnementales, il est fort possible que, une fois le problème cerné (par exemple, celui des précipitations acides), le Ministère ait la responsabilité première d'agir. Cependant, pour éviter ou atténuer un problème (par exemple, dans les domaines de l'économie de l'électricité et du recyclage des métaux), le Ministère aura habituellement à oeuvrer dans des secteurs relevant d'autres organismes, voire d'autres compétences."

CITATIONS

Les détails sur les publications et les rapports mentionnés dans cette étude seront fournis sur demande.

ANNEXE 5

DONNER SUITE AU RAPPORT BRUNDTLAND

Rapport établi pour le
Conseil consultatif canadien de l'environnement

par

Ted Schrecker - Research and Consulting

Septembre 1987

"La politique, le pouvoir et les intérêts concurrentiels sont le lot de l'homme depuis qu'il s'est constitué en une espèce distincte. Il serait illusoire de croire que ces caractéristiques disparaîtront dans l'immédiat pour faire plaisir à ceux qui oeuvrent dans le domaine du développement. D'ailleurs, les lamentations sur l'inégalité dans le partage du pouvoir sont à peu près aussi utiles pour régler les problèmes politiques que le sont, comme solution aux problèmes agricoles, les jérémiades sur le partage injuste des précipitations. Les bonnes analyses politiques, par opposition aux bonnes intentions, sont celles qui cherchent à comprendre les contraintes du pouvoir... et qui visent à concevoir des programmes réalisables dans les limites imposées."

Johnston, B. et Clark, W., **Redesigning Rural Development: A Strategic Perspective**, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982, p. 13 (traduction).

"Vous direz sans doute que je manque d'esprit pratique. C'est que j'ai appris que l'esprit pratique consiste à réaliser quelque chose alors que tout le reste demeure inchangé."

MacKinnon, C., **Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law**, Cambridge, Mass., Harvard University Press, p. 70 (traduction).

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Introduction	71
Le Canada, "pays en développement"?	73
Les richesses renouvelables menacées du Canada : Illustrations	76
On ne voit plus la forêt ni les arbres	79
Ressources non renouvelables : La leçon de Pine Point	81
L'énergie : Un cas particulier	82
Industrie et environnement : La planification à long terme	86
Armement, aide et le monde	90
Conclusions et réflexions	94
Notes	98

INTRODUCTION

Le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement[1] est la dernière, et la plus convaincante, d'une série d'études d'envergure internationale sur les relations entre l'environnement et le développement économique. Le rapport lui-même se distingue moins par la finesse de son analyse que par le prestige de ses auteurs et par l'appui inconditionnel dont ont bénéficié les activités de la Commission tant dans les pays riches que dans les pays pauvres. Si l'on ajoute à cela que le rapport sera examiné officiellement par l'Assemblée générale des Nations Unies, on est en droit d'espérer que les travaux de la Commission auront un effet catalyseur dans l'évolution des rapports qui existent entre les économies nationales et les richesses naturelles sur lesquelles elles sont fondées.

Le discours sur l'environnement et l'activité économique semble marqué par un paradoxe fondamental, en ce sens qu'il fait abstraction des disparités internationales et intranationales dans la distribution de la richesse et de l'efficacité politique. C'est ainsi que M^me^ Brundtland, qui a présidé la Commission, fait remarquer non sans justesse que "l'environnement" est le monde où nous vivons tous et le "développement" est ce que nous nous employons à faire pour améliorer notre sort dans ce monde[2]. Or, il est tout aussi important de ne pas oublier l'observation qu'Enzensberger faisait il y a plus de dix ans, dans une analyse critique de la métaphore de la terre comme "vaisseau spatial", qui demeure un écrit essentiel pour quiconque s'intéresse sérieusement aux questions de l'écologie et de l'économie : "L'origine idéologique de ces généralisations hâtives ne fait pas de doute. Il s'agit d'oublier une fois pour toutes les écarts qui séparent les passagers de première classe de ceux de troisième classe, qui peuvent exister entre le pont et la salle des machines[3]."

Quelle suite le Canada doit-il donner au rapport de la CMED? Il est certes essentiel de se montrer sensible à la nécessité du partage, mais ce ne sera pas suffisant. La présente étude passe d'abord en revue les aspects de la politique intérieure du Canada qui sont touchés directement par le rapport de la Commission, pour ensuite examiner brièvement les programmes canadiens officiels d'aide au développement. Ce n'est là, il faut bien l'admettre, qu'une facette du rôle du Canada au sein de la communauté internationale. C'est pourquoi il est urgent de se livrer à de plus amples recherches sur la place du Canada dans l'économie internationale, et sur l'évolution de cette économie, dans l'optique de la protection de l'environnement tant au Canada que dans les pays pauvres[4]. Je tiens à signaler que la présente étude prend appui avant tout sur des exemples représentatifs, plutôt que sur un catalogue exhaustif de problèmes, et soulève plus de questions qu'elle ne donne de réponses. L'essentiel est de présenter les questions qui méritent une place de choix dans les débats publics ou dans les priorités des dirigeants politiques.

Notre étude s'articule à partir de deux thèmes centraux. Le premier, c'est qu'à bien des égards notre économie s'apparente à celle des pays du tiers monde. Il s'ensuit de fortes pressions internes, d'ordre politique et institutionnel, qui font obstacle à une saine gestion des ressources à long terme. Ces pressions ne sont nullement particulières au Canada ou même aux pays dont l'économie est axée sur les ressources. Le Canada a l'avantage (du moins pour l'instant) d'être immensément riche. Or, simultanément et curieusement, il est incapable de résoudre parfois de tout petits conflits causés par des personnes, ou des collectivités, qui gagnent leur

vie par une utilisation non durable et même destructrice des ressources. (La récente controverse au sujet de l'exploitation forestière de la région sauvage de Temagami, en Ontario, l'illustre bien.) Ce qui nous amène au deuxième thème de l'étude : si le Canada, malgré toutes ses richesses relatives, ne peut faire l'unanimité sur la ligne de conduite à adopter à l'intérieur de ses frontières, toutes nos déclarations au sujet de l'environnement n'auront ni ne mériteront de crédibilité auprès des pays pauvres, qui doivent consentir à des sacrifices beaucoup plus grands pour harmoniser leur politique économique à court et à long terme avec leurs objectifs de gestion des ressources.

LE CANADA, "PAYS EN DÉVELOPPEMENT"?

C'est grâce uniquement aux recettes provenant des exportations de ressources que les Canadiens peuvent conserver leur niveau de vie, caractérisé notamment par une grande consommation de produits finis et fabriqués, ce qui est d'ailleurs typique des pays industriels d'aujourd'hui. En 1983, l'excédent commercial du Canada dans ses échanges avec le reste du monde s'élevait à 30,3 milliards de dollars, malgré un déficit net au plan des produits fabriqués de 16,8 milliards de dollars[5]. La plus grande faiblesse du secteur manufacturier du Canada a trait justement aux produits fabriqués où la croissance des marchés internationaux s'est révélée particulièrement rapide, par exemple dans le secteur du matériel informatique et des télécommunications[6]. Sans compter les emplois perdus lorsque le Canada importe des produits finis, on constate un manque à gagner additionnel dans certaines branches de fabrication en raison du phénomène de "rationalisation" : bon nombre des fonctions des entreprises qui exercent effectivement, au Canada, des activités reposant sur des compétences assez spécialisées, comme les études, l'ingénierie et la planification des produits, sont exécutées au siège social des sociétés dans d'autres pays[7].

Certaines régions du Canada dépendent encore plus de la production de produits bruts et semi-transformés que ne le suggère la moyenne nationale. La Commission Macdonald faisait observer que :

> ... bien que le secteur des ressources naturelles ne prenne plus autant de place dans l'économie nationale, il domine encore la vie économique de certaines provinces, de certaines régions et de biens des localités. Le prix des céréales revêt toujours autant d'importance à Saskatoon que les arrivages de poissons à Saint-Jean. Et bien des Canadiens savent pertinemment que, dans les villes à industrie unique, la baisse de la demande de minerai ou de contre-plaqué peut signifier la mort de la collectivité tout entière. À bien des égards, il est trompeur de parler de dépendance envers les ressources en termes généraux ou à l'échelle nationale[8].

Or, en raison même de la structure fédérale du Canada, la dépendance à l'égard des ressources dans certaines régions est beaucoup plus pertinente que les chiffres globaux pour l'examen des relations entre les programmes de gestion des ressources et les réalités politiques. Pour évaluer cette dépendance et s'affranchir des limites des mesures statistiques traditionnelles, Jenkin a dressé la liste des cinq plus grandes industries de fabrication de chaque province, d'après leur pourcentage de contribution à l'activité industrielle totale de la province en 1975, calculé en fonction de la valeur ajoutée. Il s'est aperçu qu'au moins trois branches de ressources primaires ou à base de ressources (cette dernière comprenant les produits de papier et à base de papier, les produits alimentaires et les boissons ainsi que les produits du bois) figuraient parmi les cinq premières industries de production de biens dans chacune des provinces canadiennes à l'exception de l'Ontario et du Québec, alors que le pourcentage de produits à base de ressources dans les industries de fabrication de biens à valeur ajoutée s'élevait à plus de 49 p. 100 (au Manitoba), de 54 p. 100 (en Colombie-Britannique) et de 78 p. 100 (en Alberta)[9]. À vrai dire, ces chiffres ne tiennent

même pas compte de la dépendance, à l'égard des ressources, de l'économie du nord de l'Ontario et du nord du Québec, ni de l'importance économique, en termes absolus, des industries forestière et minière de ces provinces.

Jenkin excluait de ses calculs la production d'énergie électrique, mais on pourrait faire valoir qu'il s'agit là d'une industrie de production d'un bien de consommation, qu'elle dépend directement des richesses naturelles, que ce soit le charbon, l'uranium ou l'eau, et que, comme on le verra plus tard dans notre étude, ce bien est de plus en plus orienté vers les marchés d'exportation. En recalculant les données de Jenkin pour l'année 1979, en respectant les mêmes méthodes mais en incluant la production d'énergie électrique, nous avons pu établir que l'électricité compte parmi les cinq premières industries de chaque province à l'exception de la Saskatchewan et de l'Ontario. Même en Ontario, la production massive d'électricité par Hydro-Ontario représentait le même pourcentage de valeur ajoutée que l'activité minière, et un pourcentage à peine inférieur à celui de l'industrie lourde[10].

Force nous est de conclure que les économies régionales au Canada sont extrêmement vulnérables à des facteurs exogènes comme l'effondrement des cours des produits de base, l'évolution des marchés et la baisse du taux de change. "Au début de 1986, selon le Conseil économique du Canada, les cours avaient atteint leur niveau le plus bas, par rapport à ceux des produits manufacturés et des services[11]". Vers la fin de 1986, Reuber faisait remarquer : "En termes réels, depuis 1980, les prix ont chuté de 46 p. 100 pour le blé, de 42 p. 100 pour les métaux et les minéraux, de 26 p. 100 pour les pâtes et papiers et de quelque 73 p. 100 pour le pétrole brut." La détérioration des termes de l'échange qui en est résulté pour le Canada offre un singulier contraste avec ce qui s'est passé aux États-Unis, en Allemagne de l'Ouest et (tout particulièrement) au Japon[12]. En fait, la plupart des régions du Canada demeurent ce que Jane Jacobs a appelé des "réservoirs d'approvisionnement" pour les grands centres urbains de notre pays et de l'étranger (surtout de l'étranger)[13]. Pour Jane Jacobs, et cette observation est particulièrement importante pour le Canada, les régions sont sans doute des unités d'analyse de la vie économique plus importantes encore que les pays et "la différence n'est pas bien grande entre les pays riches à économie peu évoluée et les pays pauvres à économie peu évoluée. Qu'ils soient riches ou pauvres, les réservoirs d'approvisionnement sont avant tout surspécialisés et profondément déséquilibrés dans leur économie, d'où leur vulnérabilité et leur impuissance lorsqu'ils perdent leur part modeste des marchés éloignés[14]". Le théoricien du développement Samir Amin en est lui aussi arrivé à la conclusion que l'extraversion et la désarticulation étaient les principales caractéristiques structurelles des pays en développement. L'extraversion est la tendance de ces pays à se tourner vers les marchés et les sources de capital étrangers, tandis que la désarticulation, qui en est le corollaire, signifie que les échanges entre les secteurs du pays extraverti sont relativement peu importants, car bien des secteurs s'intéressent avant tout à l'exportation ou à l'importation[15]. En conséquence de la désarticulation, les fluctuations de la demande font que l'économie nationale est singulièrement inapte à réagir aux instruments traditionnels de la politique budgétaire - observation que l'on fait de plus en plus souvent au sujet du Canada[16].

On ne peut évidemment pousser trop loin la comparaison entre le Canada et le tiers monde. Le Canada demeure, en effet, un pays extrêmement riche. Cette richesse explique, notamment, pourquoi une bonne partie de la population exige que des mesures soient prises pour protéger l'environnement et conserver les ressources,

même au prix d'un rendement inférieur à court terme - on peut en voir la preuve dans les protestations qu'a soulevées récemment le projet d'exploitation forestière dans l'île South Moresby en Colombie-Britannique. Cependant, cette partie de la population, comme l'a fait remarquer un observateur, se recrute essentiellement "à l'extérieur des milieux de production[17]". L'activité économique où ces gens tirent leur revenu est rarement directement tributaire de l'exploitation des ressources ou même de la production industrielle. Au Canada, le clivage social qui en résulte (entre ceux qui veulent maintenir leur emploi et ceux qui tiennent à protéger l'environnement) correspond également à un clivage régional. À l'extérieur du couloir Québec-Windsor, de la région de Vancouver et de quelques îlots d'activité diversifiée dans les Prairies, le Canada est un pays à industrie unique, même si la nature de cette industrie unique à base de ressources varie selon les régions. Sa richesse néanmoins, de même que la possibilité de la redistribuer, lui assure un puissant avantage par rapport aux autres sociétés pour la résolution des conflits découlant des clivages. Sur le plan très global, le principal défi que doivent relever les preneurs de décision du Canada, dans leur réponse au rapport Brundtland et devant la nécessité absolue de respecter le principe du développement durable, c'est d'en arriver à tirer parti de cet avantage de manière à établir des structures dynamiques et à éviter la paralysie politique.

LES RICHESSES RENOUVELABLES MENACÉES DU CANADA : ILLUSTRATIONS

Notre économie de réservoir de ressources entraîne au moins deux conséquences distinctes sur le plan de la politique économique et environnementale. D'une part, on a cherché par l'exploitation des ressources et les programmes d'aménagement du territoire à développer les provinces en misant sur les marchés d'exportation. Ce phénomène a été surtout analysé en rapport avec l'exploitation pétrolière et gazière, mais on s'est également attaché, entre autres, à la potasse de la Saskatchewan, aux produits forestiers de la Colombie-Britannique ainsi qu'à l'hydro-électricité du Québec et du Manitoba[18]. Dans tous les cas, on assiste à la dégradation de l'environnement et à une utilisation imprévoyante des richesses, car aussi bien les exploitants eux-mêmes que les gouvernements, qui comptent sur les recettes qu'engendrent les ressources pour boucler leur budget et donner l'illusion de la prospérité afin de se maintenir au pouvoir, se refusent à prendre les mesures de conservation à long terme qui les obligeraient tout de suite à consentir des sacrifices (d'ordre économique ou politique). Le journaliste Geoffrey Stevens le faisait déjà remarquer en 1979 : "Nos dirigeants politiques n'envisagent l'avenir qu'en termes de jours, de semaines ou de mois qu'il faut compter pour régler le problème le plus immédiat. La véritable vision de l'avenir cède toujours le pas à la vision à court terme[19]". D'autre part, cette situation de réservoir incite les gouvernements à se prémunir contre les aléas des marchés d'exportation en multipliant les subventions (directes et indirectes) aux producteurs. Cette pratique ne peut aboutir qu'à la ruine financière, si l'on admet l'hypothèse que la détérioration des termes de l'échange à laquelle on assiste actuellement dans le secteur primaire correspond à une tendance à long terme et que les chocs pétroliers de 1973 à 1982 ne sont que l'exception qui confirme la règle[20].

La politique agricole illustre à merveille les deux tendances. L'agriculture canadienne est menacée d'effondrement à cause, en particulier, de l'effritement de notre part du marché céréalier international par suite de la guerre des subventions que se livrent les États-Unis et la Communauté économique européenne (CEE)[21]. Les Américains ont décidé de consacrer "quelque 20 milliards de dollars, selon les estimations, au cours des cinq prochaines années" à subventionner le blé. "Mais tout ce que le gouvernement fédéral est en mesure d'avancer, égorgé par les déficits annuels, c'est un acompte d'un milliard de dollars pour tous les céréaliculteurs"[22], pour compléter les subventions actuelles. Cruelle ironie du sort, dans un monde où des centaines de millions de personnes souffrent de malnutrition ou meurent de faim, le blé "s'entasse en pure perte" par suite de l'accroissement de la productivité agricole[23]. Dans ce contexte d'abondance, de telles subventions à la production alimentaire des pays développés ont des effets nocifs. En effet, les prix à l'exportation maintenus artificiellement bas par les subventions réduisent à néant les recettes des agriculteurs des pays en développement, accentuent la dépendance à l'égard des importations à prix réduit et freinent ou paralysent les efforts de modernisation de l'infrastructure agricole de ces pays[24]. Les subventions auxquelles consent actuellement le Canada et qui, compte tenu des conditions du marché, pourraient bien s'institutionnaliser[25], diminuent encore plus la marge de manoeuvre financière des gouvernements, qui s'en trouvent réduits, dans une sorte de cercle vicieux, à maximaliser la croissance dans les autres secteurs d'exploitation des ressources pour renflouer le trésor public par des impôts et les redevances.

Plus grave encore, les agriculteurs de plus en plus coincés financièrement essaient de maintenir leur compétitivité en ayant recours à la culture intensive pour

accroître la production, à grand renfort d'engrais et de pesticides, encouragés par des programmes publics dont le but principal est de maximaliser les rendements. Le problème de la surproduction s'en trouve ainsi exacerbé, sans compter les conséquences irréparables sur l'environnement issues de pratiques agricoles déjà considérées comme néfastes. Dans un rapport de 1984 du Comité sénatorial, **Nos sols dégradés**, on pouvait lire :

> La tendance à l'augmentation systématique de la production a relégué au second plan la conservation des sols. Ainsi, les orientations politiques en ce domaine ne comportent pas la définition de bonnes façons culturales et vont même parfois involontairement à l'encontre des principes de la conservation des sols. Les bas prix des denrées agricoles et les frais élevés d'exploitation ont poussé les agriculteurs à accroître constamment le rendement de leurs terres - tout simplement pour ne pas voir périr leur entreprise[26].

Plus loin, encore :

> Des études récentes ont montré que la production agricole a épuisé entre 40 et 60 p. 100 de la matière organique présente dans les sols vierges des Prairies. Fait tout aussi important à signaler, les sols vierges de certaines régions des Prairies contenaient initialement jusqu'à 125 livres d'azote par acre (140 kilogrammes par hectare), tandis que le même sol n'en contient aujourd'hui que 9 livres par acre (10 kilogrammes par hectare). Il en résulte, à toutes fins pratiques, que le cultivateur doit utiliser des quantités toujours plus grandes d'engrais azotés pour essayer de maintenir la production à son taux actuel[27].

Comme on s'y attendait, l'utilisation des engrais au Canada a monté en flèche au cours des dernières décennies[28]. La perte de matières organiques est loin d'être le seul effet nocif des pratiques agricoles pour la qualité des sols. Signalons en outre l'érosion et la salinisation, deux phénomènes (du moins dans les Prairies) directement causés par la pratique des jachères[29].

Comme nous le verrons plus loin, la prise en considération des liens entre l'écologie et l'économie exige beaucoup plus que l'évaluation, si approfondie et sophistiquée soit-elle, des coûts financiers des incidences environnementales. Il reste cependant que la dégradation des sols offre un excellent exemple de répercussions économiques directes d'une ampleur inquiétante et aisément quantifiable. Agriculture Canada rapporte que, selon certaines estimations, l'érosion par l'eau coûte aux agriculteurs canadiens de 266 à 382 millions de dollars par an, l'érosion éolienne de 218 à 225 millions de dollars, le tassement des sols de 125 à 200 millions de dollars (à l'exclusion des Prairies où les chiffres ne sont pas publiés) et la salinisation des sols, résultant des travaux d'irrigation et des mises en jachère, de 104 à 257 millions dans les Prairies uniquement[30]. L'érosion des sols n'est pas une calamité qui touche

uniquement les agriculteurs. Agriculture Canada estime que la valeur des dommages causés aux pêches de l'Ontario par l'érosion du sol attribuable aux pratiques agricoles s'élèvent à plus de 74 millions de dollars par an[31]. Enfin, le recours intensif aux pesticides et aux engrais entraîne des problèmes de pollution, consécutifs à l'accumulation de substances nutritives et à la dispersion d'énormes volumes de substances toxiques dans la biosphère. Or, sans une réorientation draconienne de la politique agro-économique (p. ex., par des stimulants destinés à réduire la production pour renforcer les initiatives de conservation des sols), il est raisonnable de croire que tous ces problèmes ne feront qu'empirer.

ON NE VOIT PLUS LA FORÊT NI LES ARBRES

Les produits forestiers sont, et de loin, le principal facteur de l'excédent commercial du Canada : "La part des produits forestiers dans l'équilibre de la balance des paiements du Canada est plus importante que le total combiné de celle des produits agricoles, des aliments, des métaux et de l'automobile"[32]. De plus, les sous-secteurs forestiers sont à la base de l'économie de plusieurs régions. Pourtant, la façon dont le Canada traite ses ressources forestières est une autre bien triste illustration (hélas, désormais familière) des répercussions actuelles et potentielles de l'insouciance à l'égard du développement durable. Robert Repetto fait observer, dans une analyse pénétrante de la politique forestière des pays en développement, que les gouvernements, "désireux d'obtenir des devises et d'accroître les recettes nationales, se tournent vers les forêts comme ressources à exploiter rapidement". Pour lui, l'inaptitude des gouvernements à tirer profit de l'exploitation forestière - en raison surtout des concessions généreuses de coupe sur les terres domaniales accordées selon les circonstances, plutôt que dans des conditions de stricte concurrence, afin de pallier au plus pressé - est un exemple de mauvaise gestion environnementale et économique[33]. Il suffit d'en constater les résultats : baisse des recettes et prix des ressources artificiellement bas, expansion des marchés d'exportation avec, comme corollaire, surexploitation des ressources.

L'analyse de Repetto au sujet de pays comme le Ghana, l'Indonésie et les Philippines s'applique également au Canada en raison des facteurs structurels signalés plus haut. Les deux caractéristiques les plus frappantes et en même temps les plus reconnues de la gestion forestière du Canada ont trait à l'insuffisance des investissements dans le domaine de la régénération des forêts, qui fait craindre des problèmes d'approvisionnement pour l'industrie forestière à bien des endroits du Canada[34], et à l'absence patente de concurrence dans l'attribution des droits de coupe sur les terres domaniales. Faute de programmes de reboisement systématique, il a fallu dans certains cas abaisser singulièrement les contingents de coupe[35], de sorte que les gouvernements, prêts à tout pour éviter la fermeture massive de scieries et d'usines de pâtes et papiers, ont prévenu les pénuries de bois en livrant de plus en plus de terres forestières à l'exploitation. On risque ainsi d'assister de plus en plus à la destruction de régions sauvages, comme certaines parties des îles de la Reine Charlotte, de la vallée de la Stikine en Colombie-Britannique, ainsi que de la région de Temagami en Ontario, qui pourtant méritent d'être protégées, que ce soit pour des raisons économiques ou non économiques[36]. Des servitudes du même ordre expliquent peut-être également la réticence des pouvoirs publics fédéraux et provinciaux à prendre des sanctions contre les usines de pâtes et papiers, qui sont encore nombreuses à ne pas avoir pris les mesures qui s'imposaient pour réduire les niveaux de rejet d'effluents et respecter les normes anti-pollution établies par le gouvernement fédéral il y a plus de quinze ans.

L'absence de marché public concurrentiel pour l'octroi des droits de coupe a singulièrement réduit les redevances que touche le gouvernement[37]. On a pu estimer récemment qu'en Colombie-Britannique uniquement, le gouvernement a subi un manque à gagner à cet égard de l'ordre de quelque 1,4 milliard de dollars en 1980-1981 et 1984-1985[38]. C'est là un cas typique de gaspillage des ressources afin d'améliorer momentanément sa part du marché international. Il ne faut pas beaucoup d'imagination pour faire le lien entre le niveau insuffisant de redevances et la pénurie de fonds à consacrer à la régénération des forêts. Par contre, il faudra faire preuve de

beaucoup d'imagination pour trouver une solution politique à ce dilemme auquel les gouvernements sont aux prises (dans de nombreuses provinces du Canada), eux qui doivent compter sur l'industrie forestière pour créer des emplois et accroître les recettes fiscales, tout en étant contraints, au nom du développement durable et du bon sens, d'imposer des conditions de coupe beaucoup plus sérieuses et de fixer les prix des ressources forestières à leur juste valeur. Sans cette volte-face, il ne sert à rien de parler de gestion forestière durable et de l'intérêt de sauvegarder quelques secteurs forestiers à des fins autres que de consommation.

Les exemples que l'on vient de citer ne sont malheureusement pas les seuls de pratiques imprévoyantes de gestion des ressources renouvelables au Canada. Il suffit de penser à ce qui se passe dans le secteur des pêches pour se faire une idée de l'ampleur des carences de la gestion actuelle des ressources. Sur les deux côtes du Canada, on connaît de graves problèmes de surcapacité. La dépendance économique des régions côtières (des provinces Atlantiques, en particulier) par rapport à la pêche représente des entraves politiques colossales à la réduction de cette surcapacité et à la limitation des droits d'exploitation. Pourtant, à défaut de mesures dans ce sens, on se dirige inévitablement vers la congestion des marchés et la mise en danger des ressources halieutiques[39]. Ces exemples de gestion des ressources du Canada, dans le domaine des forêts, de l'agriculture et des pêches, donnent d'autant plus de poids à la conclusion générale de la commission Brundtland : "Les pouvoirs publics devraient examiner la question de savoir si les politiques, les subventions et les instruments économiques en vigueur dont bénéficient divers projets et programmes axés sur l'industrie contribuent effectivement à promouvoir des pratiques efficaces quant à l'utilisation des ressources, et respectueuses de l'environnement"[40] - recommandation qui devrait s'appliquer à tous les secteurs de l'activité économique. Ces exemples montrent également que le développement durable suppose des choix politiques douloureux aux niveaux national et régional. Cette remarque est tout aussi valable pour le Canada, pays riche mais tributaire des ressources, que pour les pays pauvres de même orientation économique. Enfin, ils montrent que, si les principes économiques traditionnels, comme fondement des décisions en matière d'environnement et de gestion des ressources, présentent des faiblesses fondamentales, celles-ci nous ont enseigné la voie à suivre et les écueils à éviter.

RESSOURCES NON RENOUVELABLES : LA LEÇON DE PINE POINT

De façon générale, l'exploitation des ressources renouvelables et non renouvelables a d'importantes répercussions sur l'environnement, mais le dossier du Canada dans la limitation de ces répercussions n'est pas, du moins jusqu'à récemment, très impressionnant. Cependant, les problèmes associés à la gestion des ressources non renouvelables ne sont pas les mêmes que dans le domaine des forêts, des sols et des pêches. Étant donné que les ressources dont il est question sont épuisables, les problèmes prennent une dimension encore plus tragique : en plus des menaces découlant d'une industrie axée sur les ressources primaires (en raison notamment de la difficulté d'imposer des normes de protection de l'environnement à des secteurs industriels sur lesquels reposent les recettes et les emplois d'une région), il faut ajouter la certitude, plutôt que la simple possibilité, de l'épuisement des ressources un jour ou l'autre. Or, étant donné que l'épuisement économique précède forcément l'épuisement physique, le taux d'exploitation et la répartition de la rente qui en découle revêtent une dimension cruciale comme variables économiques[41]. Afin de garantir l'avenir dans la gestion des ressources renouvelables, il peut être suffisant de veiller au maintien de la base de ressources. Mais pour la gestion des ressources épuisables, il faut de plus assurer la maximalisation de la rente et se soucier de sa répartition en fonction des valeurs de la société à laquelle les ressources appartiennent.

Malgré dix années de débats sur la détermination des prix des combustibles fossiles au Canada, il convient de redéfinir la problématique, qui demeure largement incomprise. En effet, **même dans l'hypothèse** d'une maximalisation et d'une répartition satisfaisante de la rente des ressources, l'affaire de la mine de Pine Point illustre bien combien il est précaire de fonder la stratégie économique sur la mise en valeur des ressources minérales. L'exploitation de la mine a commencé dans les années 1960, grâce à une aide massive du gouvernement fédéral. Des subventions furent accordées pour la construction du chemin de fer du Grand Lac des Esclaves, à la suite d'une proposition de Cominco Ltd. qui faisait valoir les emplois, les rentrées d'impôt et les recettes d'exportation qui en découleraient[42]. En 1978, Macpherson fait observer que "Pine Point s'est révélé l'une des opérations minières les plus rentables de l'histoire du Canada", ce qui montrait que la subvention fédérale au chemin de fer du Grand Lac des Esclaves avait été inutile et qu'une bonne partie de la rente d'exploitation avait pris la forme de profits excessifs plutôt que d'impôts et de redevances[43]. C'est là un point très important, car la perception publique de la rente des ressources prélevées sur les terres domaniales est le principal mécanisme, pourrait-on dire, permettant de dédommager les usagers de demain pour l'épuisement des ressources. À la fin de 1985, on annonçait à Pine Point "que la mine avait adopté un plan biennal d'extraction d'un minerai de qualité supérieure" et d'alimentation des hauts fourneaux à pleine capacité. Dans l'intervalle, la société créerait un fonds d'indemnité de cessation d'emploi à l'intention des employés, en prévision de la fermeture probable de Pine Point à la fin de la période de deux ans, au profit de l'exploitation de nouveaux dépôts de plomb et de zinc en Alaska[44].

Ce cas n'est pas unique en son genre. Il est même malheureusement typique et Cominco n'est pas visé en particulier. Il montre plutôt les dangers que comporte l'exploitation des ressources minérales comme base du développement économique. Dans le même ordre d'idées, il faudrait peut-être repenser l'opportunité de l'injection de ressources financières publiques limitées pour stimuler l'exploitation minière - par exemple, par des dépenses fiscales - pour tenir compte d'une durée d'exploitation nécessairement limitée et, surtout, de dégradation majeure de l'environnement qui accompagne souvent les activités minières et industrielles connexes[45].

L'ÉNERGIE : UN CAS PARTICULIER

L'énergie présente un cas particulier d'exploitation des ressources, non seulement en raison de sa place comme facteur de production essentiel dans tous les secteurs de l'activité économique, mais également parce qu'elle est elle-même un secteur extrêmement lucratif. Cette double fonction représente un élément central de la politique énergétique du Canada. L'énergie a toujours été considérée comme un produit d'exportation de base et, à cause de l'importance économique des mines d'uranium (en Saskatchewan et en Ontario), de la production d'électricité ainsi que de l'exploitation pétrolière et gazière, presque toutes les provinces du Canada possèdent des intérêts considérables dans le secteur de l'énergie. C'est ainsi que le Canada se trouve enfermé dans un dilemme, où il est mis en demeure de choisir : accroître le rendement énergétique ou succomber à l'incitation politique d'augmenter la production.

Les analystes qui s'entendent pour dire que l'accès à l'énergie est essentiel au développement économique, que ce soit dans les pays riches ou dans les pays pauvres, avancent toutefois les opinions les plus diverses sur la quantité d'énergie nécessaire. Un groupe d'étude sur l'énergie de l'Institut international pour l'analyse des systèmes de haut niveau (IIASA) a prévu des besoins globaux en énergie primaire de 35 TW/an d'ici l'an 2030[46] (soit environ 3,5 fois les niveaux de 1984). Il est cependant généralement reconnu désormais que, compte tenu des possibilités considérables d'intensification des économies d'énergie en aval, il serait techniquement réalisable d'ici cette date de limiter la consommation d'énergie par habitant à une fraction seulement de ce qui se fait actuellement, pour un même produit intérieur brut. Dans une analyse particulièrement convaincante, Goldemberg et ses collaborateurs font la preuve, avec force détails techniques, que les technologies de pointe d'aujourd'hui, si elles étaient adoptées, pourraient permettre à l'Europe de l'Ouest de limiter la consommation d'énergie par habitant à un niveau comparable à celui qui existe actuellement dans les pays en développement[47]. L'affirmation n'est en rien invalidée, selon eux, par l'intensification des activités, dans les secteurs industriels primaires à coefficient d'énergie relativement élevé, destinées au développement de l'infrastructure économique des pays commerciaux et industriels modernes. Par ailleurs, la mise en parallèle des coûts marginaux de l'amélioration de l'efficacité d'utilisation et des investissements que suppose la prestation ou la production d'énergie supplémentaire démontre clairement que les économies d'aval sont beaucoup plus intéressantes sur le plan de l'énergie utilisable à partir d'un investissement donné[48], même avant que les coûts environnementaux de la prestation et de l'utilisation des nouveaux apports d'énergie entrent en ligne de compte.

Ceux qui se montrent sceptiques devant ces perspectives d'économies d'énergie tant pour les pays riches que pour les pays pauvres, comme c'est le cas du Groupe d'étude de l'IIASA, fondent le plus souvent leurs objections sur l'inaptitude présumée des pays à adopter rapidement les mesures voulues, plutôt que sur des facteurs techniques ou économiques[49]. Le rapport Brundtland émet des réserves analogues au sujet de la rapidité avec laquelle la "révolution du rendement énergétique" peut être réalisée. Il reconnaît toutefois que les avenirs de consommation d'énergie élevée, envisagés par l'IIASA, supposent l'acceptation de graves conséquences comme la pollution de l'environnement et les changements climatiques résultant d'un accroissement de la consommation des combustibles fossiles et des risques liés à l'élimination

des déchets, aux accidents des réacteurs nucléaires et à la prolifération des armements issue de l'utilisation de l'énergie nucléaire[50]. En voici la conclusion :

> "... il n'existe pas d'autre choix réaliste pour le monde du XXIe siècle. Les idées qui sous-tendent ces scénarios ne sont pas des vues de l'esprit. Le rendement énergétique a déjà fait ses preuves. (...) Bien gérées, ces mesures pourraient permettre aux pays industriels de stabiliser leur consommation d'énergie primaire d'ici la fin du siècle. Elles permettraient aussi aux pays en développement d'atteindre un taux de croissance plus élevé tout en investissant moins, en réduisant leur dette et en limitant les incidences négatives sur l'environnement[51]".

Pour le Canada, une telle recommandation présente des problèmes politiques qui semblent confirmer l'incompatibilité institutionnelle, dont parle Amory Lovins, entre les solutions énergétiques "dures" et "douces"[52]. Les modes de développement de l'avenir, privilégiant l'adoption généralisée de technologies d'économies d'énergie favoriseraient la croissance du PNB par habitant, tout en permettant à la consommation d'énergie par habitant de se stabiliser ou même de diminuer, ont été analysés en détail sur le plan technique pour de nombreux pays industriels. L'étude la plus complète pour le Canada, effectuée par les Amis de la Terre Canada, est dans l'ensemble tout à fait sérieuse, sauf peut-être en ce qui a trait aux estimations de la demande de carburants[53]. Quoi qu'il en soit, il est sans doute moins important de faire porter l'effort sur les objectifs quantitatifs de consommation future d'énergie que de régler les nombreux problèmes institutionnels qui entravent les investissements dans le rendement énergétique.

Les utilisateurs d'énergie ne disposent peut-être pas de toute l'information voulue sur les possibilités techniques et les perspectives d'économies, ou sont peut-être induits en erreur à cause des décisions administratives régissant le prix des diverses formes d'énergie. Les investissements dans les sources d'énergie actuelles peuvent bénéficier de subventions ou de stimulants fiscaux considérables. Inversement, les utilisateurs d'énergie peuvent ne pas avoir accès aux capitaux selon les mêmes conditions que les grands fournisseurs d'énergie. Or, les décisions qui peuvent sembler "rationnelles" sur le plan de ce qu'il en coûte personnellement à l'utilisateur de l'énergie peuvent s'avérer extrêmement irrationnelles du point de vue des coûts sociaux découlant de la nécessité d'accroître les approvisionnements en énergie. Il apparaît donc tout à fait justifié économiquement que le gouvernement intervienne ainsi pour fixer des normes de rendement énergétique[54].

Des difficultés du même ordre surgissent même pour une recommandation aussi peu ambitieuse que celle du rapport Brundtland voulant qu'on accorde aux sources d'énergie renouvelable "un plus haut rang de priorité dans les programmes énergétiques nationaux"[55], dans le cadre d'une transition globale vers le recours aux sources d'énergie renouvelable pour accroître les approvisionnements énergétiques dans le siècle à venir. Les intérêts institutionnels traditionnels dans la répartition des fonds de recherche sont l'une de ces difficultés. En 1979, l'énergie nucléaire accaparait entre 68 et 90 p. 100 du total des fonds de recherche-développement dans les cinq pays de l'OCDE dotés d'un programme nucléaire, tandis que la R-D dans le domaine de la conservation n'obtenait jamais plus que 6 p. 100[56]. Des structures

analogues caractérisent les dépenses en R-D du gouvernement fédéral du Canada dans le domaine de l'énergie[57]. La cause de l'énergie renouvelable ne trouve pas suffisamment de militants pour influencer de façon significative la manière dont sont utilisés les budgets de recherche. Comme c'est le cas pour le rendement énergétique, la décentralisation de la mise au point des technologies dans le domaine de l'énergie renouvelable ralentit la diffusion de ces technologies, qui doivent attendre d'être adoptées par un grand nombre d'utilisateurs au point d'utilisation finale. Certains observateurs y voient malgré tout un avantage, étant donné que ces technologies pourraient théoriquement se répandre tout aussi rapidement que les produits de consommation ordinaires. D'autres font remarquer que les gouvernements ont beaucoup plus de mal à gérer les programmes qui supposent un grand nombre d'intervenants et qu'ils préfèrent, par conséquent, les solutions centralisées comme la construction de centrales nucléaires ou d'usines de combustible synthétique malgré les faiblesses économiques et environnementales qu'elles présentent.

Pourtant, les instruments institutionnels innovateurs susceptibles de favoriser le rendement énergétique sont fort nombreux et sont décrits en long et en large dans quantité de livres[58]. Le financement de l'amélioration du rendement énergétique représente un secteur d'intervention publique de première importance, puisque les utilisateurs d'énergie disposent souvent de moyens limités et sont confrontés à d'autres priorités. Pour s'attaquer à ce problème, on pourrait penser à des accords d'économies partagées, à des entreprises en coparticipation, à des ententes de services énergétiques et à des programmes de prêts[59]. Bon nombre de ces instruments pourraient être gérés par les services publics en place (comme cela s'est fait aux États-Unis). Les principaux obstacles sont de caractère politique plutôt qu'administratif. Dans un scénario d'avenir fondé sur une faible utilisation de l'énergie, qu'arriverait-il aux secteurs énergétiques "durs" du Canada, comme ceux du pétrole, du gaz et de la production d'électricité à grande échelle?

Sur un plan plus terre à terre, comment les gouvernements remplaceront-ils les perspectives d'emplois associées aux "mégaprojets" annulés, même si ceux-ci présentent des avantages économiques douteux et sont nocifs pour l'environnement? Ce conflit est encore plus fondamental que celui qui a divisé l'opinion récemment, au sein de la fédération canadienne, concernant la distribution entre les producteurs et les consommateurs de la rente du pétrole et du gaz. On ne voit pas très bien où trouver l'appui politique nécessaire à la transition vers un avenir de faible utilisation de l'énergie au Canada, quand on pense en particulier aux faiblesses économiques des provinces qui dépendent du pétrole et de l'attrait que présentent les grands projets de production d'énergie nucléaire et hydro-électrique comme forme d'intervention publique susceptible de créer des emplois et de répondre aux objectifs financiers des provinces.

Actuellement, malgré les promesses qu'offre l'amélioration du rendement énergétique, les débats sur l'orientation de la politique énergétique au Canada sont dominés (comme ils le sont déjà depuis quelques années) par le besoin présumé d'étendre les marchés énergétiques intérieurs et extérieurs[60]. Les tribulations de l'industrie pétrolière de l'Ouest du Canada sont maintenant bien connues des Canadiens. Comme c'est le cas des autres grands secteurs de ressources d'importance régionale négativement touchés par la conjoncture sur les marchés internationaux, le gouvernement fédéral a réagi en augmentant les subventions[61]. Les campagnes massives de commercialisation d'Hydro-Ontario sur le marché local en faveur du

chauffage électrique résidentiel, visant à accroître les recettes en vue de financer les récents investissements d'envergure dans la nouvelle infrastructure de production, illustrent bien également notre propos. Le dernier rapport annuel d'Hydro-Québec va dans le même sens : "Ces dernières années, Hydro-Québec s'est employé à pénétrer de nouveaux marchés à l'extérieur du Québec. Objectif : assurer la mise en valeur optimale des ressources hydrauliques disponibles pour appuyer le développement économique du Québec[62]". L'importance économique du secteur de l'énergie au Canada porte à croire qu'il y aura une forte opposition à tout essai sérieux de réduire le marché dans ce domaine par la suppression des entraves ou des obstacles à l'utilisation rationnelle de l'énergie. Pour compliquer encore davantage les choses, l'importance des importations de produits fabriqués au Canada donne à penser que les avantages économiques de la conservation, en particulier ceux qui proviennent du réinvestissement des économies réalisées par la conservation, ne suffiront pas à compenser les pertes d'emplois et de recettes consécutives au déclin relatif des sous-secteurs d'approvisionnement en énergie[63].

Il n'en reste pas moins que d'excellents arguments peuvent et doivent être avancés en faveur d'une orientation canadienne vers la rentabilité énergétique et l'énergie renouvelable. Tout d'abord, la conservation a pour effet de nous donner de plus longues échéances (et, qui sait, de les repousser même sine die?) pour procéder à l'évaluation environnementale des grands projets d'approvisionnement énergétique de l'avenir (et de l'augmentation de la consommation), qui pourra peut-être alors se faire de façon beaucoup plus systématique que jusqu'à présent. Les évaluations environnementales peuvent aboutir à la décision de reporter à plus tard les projets énergétiques axés principalement sur les marchés d'exportation, mais elles sont encore beaucoup plus précieuses si elles débouchent sur le report des projets considérés comme nécessaires pour répondre aux besoins des ménages et à la demande industrielle nationale. En outre, pour reprendre un point abordé plus haut, il sera extrêmement difficile pour le Canada de prendre des engagements sérieux concernant les objectifs de rendement énergétique du rapport Brundtland s'il continue non seulement à figurer parmi les plus grands consommateurs d'énergie du monde par habitant, mais également à promouvoir les produits de ses sous-secteurs énergétiques tant sur le marché national qu'international.

INDUSTRIE ET ENVIRONNEMENT : LA PLANIFICATION À LONG TERME

Pour la majorité des Canadiens, l'aspect le plus familier de la politique environnementale a trait à la réglementation de la pollution industrielle pour protéger la qualité de l'environnement et la santé de la population. Des progrès non négligeables ont été réalisés à cet égard depuis une vingtaine d'années. En revanche, il est beaucoup trop tôt pour crier victoire, alors qu'on continue à rejeter des substances toxiques dans la biosphère et que des signes inquiétants (même si les données ne sont pas complètes à leur sujet), témoignent des effets nocifs des polluants toxiques et d'autres polluants divers sur l'état des écosystèmes forestiers et aquatiques[64]. Il ne nous appartient pas d'examiner toutes ces questions ici en détail, mais il importe de faire remarquer que sur le plan de l'économie politique, les problèmes de pollution industrielle demeurent pour l'essentiel entiers. Comme bien d'autres menaces au développement durable, ils sont la conséquence de la gratuité de l'utilisation de l'environnement. Traditionnellement, l'industrie (de même que les ménages, d'ailleurs) a pu utiliser l'air, l'eau et (dans une certaine mesure) la terre "gratuitement" pour l'élimination des déchets. Comment s'étonner dans ces conditions qu'il y ait eu des abus? La tarification de l'utilisation des ressources, comme on le fait pour les forêts et, dans certains cas, pour l'eau, oblige les utilisateurs à attacher plus d'importance aux économies. De la même manière, la tarification de l'utilisation de l'environnement par des taxes sur la pollution aurait des effets bénéfiques.

Cette analyse, si simpliste soit-elle, n'en met pas moins en évidence l'ampleur des faiblesses structurelles de l'économie canadienne. On sait que les industries à base de ressources comptent parmi les plus grands facteurs de pollution, mais les entreprises de ces secteurs représentent souvent le principal gagne-pain des localités à industrie unique. Ces entreprises disposent donc d'un atout de premier ordre dans les négociations sur la prise en charge des frais d'élimination des déchets. C'est ainsi que les gouvernements, cédant aux pressions de la population qui demande l'adoption de mesures de lutte contre la pollution, décident souvent de financer au moins une partie des investissements à même le trésor public. Les récents programmes fédéraux et provinciaux de subventions de lutte contre la pollution à l'intention des entreprises canadiennes d'affinage des minerais non ferreux et des pâtes et papiers ont coûté aux contribuables environ un milliard de dollars[65], sans compter le manque à gagner fiscal sur l'amortissement accéléré de l'équipement de lutte contre la pollution, que l'on évalue à environ 1,4 milliard de dollars courants entre 1969 et 1981[66].

Ces subventions soulèvent au moins deux questions de fond. Tout d'abord, elles représentent un recul par rapport au principe de la taxe sur "l'utilisation" de l'environnement. C'est encore le public qui assume les coûts extériorisés de la production industrielle, non seulement sous forme d'un environnement dégradé et peut-être même dangereux, mais également au moyen de subventions destinées à assainir l'environnement ainsi dégradé. Pour remplacer les subventions publiques, les sociétés pourraient être tenues de financer les investissements nécessaires par l'émission d'actions supplémentaires. Les résultats financiers ne seraient pas touchés par ces nouveaux emprunts, mais le coût du préjudice causé par le passé à l'environnement devrait être assumé par les actionnaires, dont l'avoir serait dilué. Il pourrait être soutenu que les autres utilisateurs des ressources, même selon des modes de non-exploitation ou de non-destruction, devraient céder la priorité aux utilisateurs

industriels et destructeurs. Quoi qu'il en soit, il faudra que l'établissement des priorités soit le sujet de débats explicites et honnêtes au niveau politique.

En deuxième lieu, et cette question revêt une importance encore plus grande du point de vue du rapport Brundtland, il semble que l'on ne se soit guère préoccupé de concevoir et de mettre en oeuvre une politique industrielle susceptible d'harmoniser à long terme les objectifs de protection de l'environnement et de compétitivité industrielle. Il est désormais bien connu que la modification des procédés industriels afin de réduire les émissions polluantes ont bien souvent pour effet de réduire également les coûts de production grâce à des économies d'énergie ou au recyclage des matières de base[67]. Certes, ces technologies d'utilisation maximale ne régleront pas tous les problèmes de la pollution industrielle. De la même façon, il ne faut pas s'attendre à ce que les avantages économiques de ces technologies (p. ex., recyclage des matériaux ou économies d'énergie) permettent d'obtenir un meilleur rendement sur l'investissement que les nouvelles immobilisations - ce que les partisans enthousiastes de ces technologies ont parfois tendance à oublier. Il n'en reste pas moins que la modernisation des installations présente le double avantage de ménager l'environnement et de réduire les coûts des entreprises concernées. Le rapport Brundtland fait remarquer que le recours aux nouvelles technologies à circulation d'eau en circuit fermé dans l'industrie des pâtes et papiers abaisse la consommation d'eau au sixième environ par rapport à celle des usines construites avant les années 1970, et que le recyclage de l'eau permet des économies analogues dans les aciéries et les usines de produits chimiques[68]. Une enquête sur les rejets émanant des principaux pollueurs de l'Ontario montre que les volumes d'effluents provenant des raffineries de pétrole et des aciéries de construction relativement récente ne correspondent qu'à une fraction seulement de ceux des anciennes usines de capacité comparable[69]. Par ailleurs, les procédés suédois d'élaboration de l'acier, que l'équipe de Goldemberg a pris comme point de départ de ses projections sur les besoins industriels en énergie des pays en voie de développement, offrent des avantages considérables par rapport aux procédés actuels, non seulement sur le plan des économies d'énergie mais également du point de vue de la réduction de la pollution[70].

Prenons encore un exemple. Le rapport de 1984 du comité parlementaire spécial sur les précipitations acides faisait valoir le point suivant : "...la modification des procédés utilisés dans un certain nombre de fonderies permettrait de réduire considérablement les rejets de SO_2 tout en étant justifiable sur le plan purement économique. Autrement dit, la partie des coûts attribuable à la réduction des émissions de SO_2 pourrait presque, dans certains cas, être ramenée à zéro[71]. Le bien-fondé des subventions, sous forme d'abattements fiscaux, est pour le moins douteux dans ce genre de situation. C'est ainsi, par exemple, que le Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, qui visait à améliorer l'infrastructure technique de cette importante industrie, devenue désuète faute d'investissements pendant toutes les années 1970[72], semble avoir maintenu artificiellement en place des installations qu'il n'aurait pas été rentable économiquement de moderniser sans une aide massive. C'est peut-être la raison pour laquelle l'industrie n'a pas amorcé la restructuration en profondeur dont elle aurait eu besoin pour demeurer compétitive face à la Finlande ou à la Suède[73]. Il aurait fallu pour cela se résigner à la fermeture de certaines usines de pâtes et papiers et il vaudrait mieux, au total, utiliser les fonds publics pour faciliter la transition plutôt que d'y faire obstacle. À ce sujet, le président de Crown Forest Industries Ltd. aurait lui-même convenu en 1985 de cette réalité économique : "Si la seule manière d'éviter la fermeture d'une

usine, c'est de la soutenir à grands renforts de subventions gouvernementales, nous sommes d'avis qu'il vaudrait mieux alors consacrer l'argent à la formation et à la réinstallation des ouvriers[74]."

Ces exemples servent à illustrer le fait que, du moins dans des pays riches comme le Canada, la politique industrielle et la politique environnementale ont deux écueils à éviter. Le premier, c'est d'assurer les investissements nécessaires sans devoir injecter des fonds publics de façon inéquitable, sinon nuisible, pour l'équilibre budgétaire. Or, les observateurs quelque peu enclins au pessimisme sont d'avis que l'augmentation de la concurrence en matière d'investissement, tant sur les marchés intérieurs qu'internationaux, aura pour effet d'accroître les pressions exercées sur les gouvernements par les entreprises réclamant des subventions directes et indirectes. A une époque où l'ampleur des déficits budgétaires devrait inciter les gouvernements à modérer les dépenses publiques, il semble aller de soi que l'aide à l'investissement industriel devrait être assujettie à des normes fondées sur l'utilisation d'une technologie de pointe susceptible d'améliorer la productivité, de réduire la pollution et d'économiser les ressources. Bon nombre des programmes d'aide actuels (notamment les allégements fiscaux applicables aux investissements dans le secteur de la fabrication et de la transformation) sont de conception primitive et laissent à désirer comme instrument de planification. Admettons une fois pour toutes que les investissements nécessaires sont supérieurs à la capacité d'investissement (à distinguer de la volonté) des propriétaires d'entreprises. Mais la politique industrielle doit tenir compte, par des objectifs à long terme, de la nécessité de protéger l'environnement et d'économiser les ressources, plutôt que de parer au plus pressé et de viser uniquement à réparer les dommages, à limiter la pollution et à réduire la consommation - ce qui est caractéristique de la politique environnementale actuelle[75].

Par ailleurs, les programmes d'aide à l'investissement ne doivent pas servir à reporter à plus tard les rajustements structurels ou les remplacements d'installations nécessaires au maintien de la compétitivité nationale et internationale, pas plus que le relâchement de la vigilance ou les reports de délais en matière de lutte contre la pollution. Ces remarques nous amènent au deuxième problème commun à toute politique environnementale et industrielle : se débarrasser progressivement des entreprises et des industries ayant perdu toute rentabilité ou étant devenues inacceptables pour l'environnement de la façon la plus humanitaire et la moins pénible possible sur le plan économique pour les personnes dont le gagne-pain est touché. De ce point de vue, le Canada est loin d'être un modèle à suivre, comme en témoigne l'opiniâtreté des gouvernements à défendre l'industrie de l'amiante[76] et les difficultés économiques avec lesquelles sont régulièrement aux prises les travailleurs déplacés des secteurs en déclin[77]. "Alors même que nous connaissons un bouleversement de l'emploi, il semble que la seule politique à laquelle on puisse penser c'est d'essayer de pousser la machine de production à ses limites extrêmes...[78]" Si l'on n'arrive pas à réduire au minimum les perturbations que doivent subir les travailleurs et les localités touchés par les changements technologiques, on se heurtera à une forte résistance de la part des intéressés. Cette résistance est parfaitement naturelle. Même les couches économiquement privilégiées par rapport aux ouvriers agissent de la même façon : les médecins se serrent les coudes pour refuser certains services en réaction contre des interventions qui menacent leur indépendance professionnelle et renégocient régulièrement à la hausse des rajustements appréciables au barème des honoraires de l'assurance-maladie provinciale. Les professeurs d'université se plaignent amèrement de toute mesure risquant de remettre en cause le privilège

unique dont ils bénéficient grâce à la titularisation. Pourtant, l'inaptitude de la société canadienne à gérer le changement technologique pourrait avoir des conséquences désastreuses, tant sur la compétitivité économique que sur l'environnement. Des programmes innovateurs dans ce domaine s'imposent de toute urgence.

De la même manière, il importe d'inventer de nouveaux moyens pour appliquer et faire observer les normes environnementales. S'il demeure parfois essentiel d'avoir recours à la carotte que représentent les subventions et les stimulants fiscaux, le bâton, pour sa part, peut être le seul moyen de taxer l'utilisation de l'environnement de façon fiable et uniforme. Or, les incertitudes qu'entraine la procédure des "injonctions-sanctions" du droit environnemental aboutissent le plus souvent à une taxe nulle ou négligeable sur la pollution. Le rapport Brundtland[79] présente des instruments économiques plus efficaces pour assurer la prise en charge des coûts de la pollution par l'industrie. De nombreux économistes canadiens ont réclamé le recours à des instruments réglementaires comme la taxe sur la pollution, les cautions et les pénalités de retard pour fixer le prix de l'utilisation de l'environnement de façon plus fiable et uniforme[80]. Jusqu'à présent, leurs revendications n'ont eu que peu d'effet. L'observateur enclin au cynisme déclarerait que ces instruments d'intervention ont été rejetés parce qu'ils fonctionneraient trop bien, et aboutiraient à des conflits entre les entreprises polluantes et le gouvernement. D'autres observateurs pourraient avancer que les preneurs de décision ne comprennent tout simplement pas la nature des problèmes et les lacunes de l'appareil réglementaire mis en place pour les résoudre, ou qu'ils privilégient les grandes sanctions symboliques (comme de lourdes amendes appliquées aux pollueurs) malgré l'inefficacité inhérente aux poursuites judiciaires et aux jugements des tribunaux. Pourtant, l'ignorance n'est pas une excuse, notamment depuis qu'au moins une loi fédérale touchant l'environnement, et qui remonte déjà à un certain temps (la **Loi sur les ressources en eau du Canada**) prévoit explicitement une taxe sur la pollution.

Une dernière question doit être abordée au sujet de la relation entre l'industrie et l'environnement. Le rapport Brundtland prend pour hypothèse, comme bien d'autres travaux récents sur l'environnement et le développement, que la croissance économique rapide est essentielle pour mettre un terme à la pauvreté qui est cause directe et indirecte de la destruction de l'environnement. Dans cette hypothèse, la croissance économique des pays en développement n'est pas seulement compatible avec la protection de l'environnement, elle en est une condition **sine qua non**. Au Canada, les liens qu'entretiennent la croissance avec la politique de développement durable et d'économie des ressources sont peut-être moins patents, mais ils sont du même ordre et certainement tout aussi importants. Les pressions qui s'exercent sur les industries canadiennes à base de ressources afin de maintenir la production à tout prix, même à celui de la dégradation de l'environnement, s'expliquent par le fait qu'il n'existe pas d'autres solutions économiques. Malgré notre richesse nationale inouie, des millions de travailleurs canadiens vivent dans l'insécurité économique car leur gagne-pain est lié directement ou indirectement à une industrie à base de matières premières. Par surcroît, les pouvoirs politiques permettant de prendre des décisions au sujet des richesses naturelles sont singulièrement décentralisés et nos institutions ne se prêtent guère à la définition d'une politique d'ensemble cohérente à long terme (et même à court terme) dans ce domaine. C'est pourquoi la "stratégie industrielle" apparait comme une nécessité pour la protection de l'environnement, dans la mesure où elle offre la possibilité d'accroître et de diversifier les perspectives économiques des Canadiens. Autrement dit, si nous n'arrivons pas à élaborer et à appliquer une politique industrielle de cet ordre, tout en facilitant la mobilité des travailleurs entre les industries et les secteurs, nous ne serons sans doute pas en mesure d'adopter une politique environnementale qui s'appuie vraiment sur des critères de développement durable.

ARMEMENT, AIDE ET LE MONDE

Les rapports qui s'établissent entre la militarisation, l'environnement et le développement peuvent être définis à plusieurs niveaux. Sans compter les hécatombes causées par la guerre, les incidences sur l'environnement sont parfois catastrophiques même si la destruction de l'environnement n'est pas un élément délibéré de la stratégie, comme ce fut le cas dans les interventions américaines en Indochine[81]. Quand on pense aux nombreux conflits armés et aux guerres civiles qui font rage dans les pays en développement[82], le problème n'est pas négligeable. En outre, les activités militaires consomment des volumes considérables de richesses naturelles, notamment les combustibles fossiles et les métaux, selon des modes éminemment non productifs[83]. Pire encore, s'il est possible d'établir une telle hiérarchie, les guerres entraînent un gaspillage formidable d'argent, de compétences scientifiques et techniques ainsi que de ressources humaines. Le rapport Brundtland condamne lui aussi "... la coexistence de grosses dépenses militaires et des besoins humains non satisfaits". Les chiffres cités sont éloquents : "En 1985, les dépenses militaires mondiales ont nettement dépassé 900 milliards de dollars américains. C'était plus que le revenu total de la moitié la plus pauvre de l'humanité." Ces dépenses semblent complètement absurdes lorsqu'on les compare aux investissements modestes qu'il suffirait de faire pour mettre en oeuvre des programmes comme le Plan de sauvegarde des forêts tropicales, la Décennie des Nations Unies pour l'eau et l'hygiène ou la fourniture de contraceptifs à toutes les femmes désireuses de planifier les naissances[84].

Certains se diront peut-être que de telles comparaisons sont naïves ou irréalistes. En fait, elles ne sont ni l'une ni l'autre. Comme on nous le rappelle si souvent, les décisions de dépenses publiques doivent être le fruit de l'examen du bien-fondé relatif des demandes concurrentielles de ressources limitées. C'est pourquoi ce genre de comparaisons est essentiel pour bien saisir le fait que les dépenses militaires sont la plus scandaleuse dilapidation des ressources économiques et qu'elles représentent "un vol à l'échelle planétaire"[85]. Nous ne pousserons pas plus loin ces réflexions, puisque le rapport de la commission Brundtland et bien d'autres ouvrages encore, en particulier peut-être l'étude des experts gouvernementaux des Nations Unies sur les rapports entre le désarmement et le développement[86], offrent déjà des témoignages amplement suffisants. Quelles en sont les implications pour les orientations canadiennes?

En 1986-1987, le Canada aura dépensé environ 9,7 milliards de dollars à son poste de défense - plus de quatre fois le montant consacré officiellement à l'aide au développement et environ le quart de toutes les dépenses discrétionnaires (c'est-à-dire non statutaires) du gouvernement fédéral[87]. Malgré ces préoccupations avouées au sujet des déficits budgétaires et le fait que les dépenses canadiennes par habitant en matière de défense sont supérieures à celles de nombreux pays européens et à peine inférieures à celles de l'Allemagne de l'Ouest, le gouvernement fédéral propose maintenant d'accroître de 2 p. 100 par an les dépenses réelles de défense au cours des quinze prochaines années, et même davantage pour certaines années[88]. L'achat prévu de sous-marins nucléaires à un coût se situant entre 5 et 12 milliards de dollars n'est que la première étape de ce programme. Si l'on se reporte à la problématique présentée dans le rapport Brundtland, ne pourrait-on penser à des besoins plus urgents pour l'utilisation des maigres ressources fédérales? Et comment se fait-il, dans le contexte canadien, que les dépenses militaires aient pratiquement

complètement échappé aux examens qui interviennent automatiquement lorsque des augmentations réelles sont proposées dans d'autres domaines de dépenses publiques?

L'absence d'examens s'explique peut-être en partie par le fait qu'on signale souvent l'importance des retombées qui découlent de l'accroissement des dépenses militaires du point de vue de la création d'emplois et de la réduction des disparités économiques régionales[89]. Certains de nos dirigeants peuvent même considérer les investissements de la défense comme la "solution magique" au problème du chômage pour les années 1990, un peu comme les mégaprojets énergétiques l'ont été au début des années 1980 (et comme les grands projets d'hydro-électricité, tout au moins, continuent à l'être aujourd'hui). Le plus troublant, c'est que l'augmentation proposée des dépenses en armements du Canada aurait, pour certains, la justification de "nous permettre de tirer profit des perspectives économiques que nous offrent à l'étranger l'industrie de la défense et les secteurs connexes[90]". La croissance du commerce international des armements, qui demeure fort lucratif, a incité bon nombre de pays riches (et, tragiquement, certains pays pauvres également[91]) à consacrer des ressources à l'industrie du matériel de guerre, encourageant ainsi la perpétuation des conflits armés.

Même si le Canada (heureusement!) joue un rôle relativement mineur dans ce type de commerce, Regehr et Epps n'en estiment pas moins que les ventes militaires directes et indirectes du Canada au tiers monde se sont chiffrées à 300 millions de dollars en 1985[92]. Comme le secteur manufacturier du Canada est relativement faible, la tentation est forte d'accroître les exportations d'armements[93], mais il importe d'y résister. Parmi les nombreuses conclusions courageuses du récent rapport sur l'aide officielle au développement établies par le Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires étrangères et le commerce international (rapport Winegard), citons la suivante :

> Notre aide ne devrait permettre à aucun gouvernement de dépenser plus pour les armes et moins pour les besoins fondamentaux. Étant donné ses priorités et ses valeurs, le Canada doit poser des questions et tenter d'obtenir des réponses dans le cas des pays bénéficiaires dont le budget sert surtout à financer des activités militaires plutôt que des programmes à caractère social et économique. Généralement parlant, comme la question du désarmement et du développement est fort importante et, en fin de compte, nous concerne tous, le Comité exhorte le Canada à jouer un rôle de chef de file au cours des discussions à ce sujet au sein des instances internationales.
>
> D'autre part, le Canada doit aussi chercher avec d'autres à contrôler le trafic des armes destinées aux pays en développement.[94]

Les mêmes critères devraient s'appliquer à notre politique régissant les activités d'exportation de l'industrie nationale. Si les recommandations du rapport Brundtland et du rapport Winegard sont ratifiées sans arrière-pensée, le Canada ne devra pas

uniquement renoncer aux retombées économiques pouvant provenir des ventes d'armes supplémentaires aux pays en développement, mais il aura en outre à prendre des mesures pour empêcher les entreprises canadiennes de se livrer à ce trafic. Enfin, nous aurions intérêt, ne serait-ce que pour des raisons de crédibilité à l'étranger, de nous conformer nous-mêmes aux conseils que nous donnons aux autres pays en matière de priorités de dépenses. Notre propre budget d'État accorde-t-il, par exemple, plus d'importance aux dépenses militaires qu'aux programmes sociaux et de bien-être économique - ou plus d'importance qu'aux programmes qui pourraient réduire les pressions économiques qui jouent contre l'adoption d'une politique de développement durable?

Cette question nous amène tout naturellement à discuter, à un niveau général, de l'aide canadienne au développement, dans ses incidences directes et indirectes sur l'environnement des pays en développement. L'ACDI, notre agence d'aide bilatérale, a été critiquée récemment pour ne pas s'intéresser de façon suffisamment systématique à la dimension de l'environnement et des ressources dans son évaluation des projets, de même que pour l'appui qu'elle apporte aux grands travaux de développement industriel[95]. Des critiques analogues, et même encore plus acerbes, ont été formulées à l'encontre de la Banque mondiale et des autres banques multilatérales de développement, en vue d'inciter la Banque mondiale à accorder une plus grande importance aux questions environnementales dans l'évaluation des projets à financer[96]. Ces critiques mettent en évidence certains des problèmes fondamentaux liés à l'aide au développement et indiquent qu'il est grand temps d'évaluer globalement les incidences environnementales de l'aide canadienne - ce qui, curieusement, est passé sous silence dans le rapport Winegard.

La première question qu'il faut se poser est la suivante : qui profite vraiment des dépenses d'aide? En 1985, Best faisait observer : "Le fait que les visées canadiennes en matière d'exportation ne correspondent pas forcément aux besoins les plus pressants des pays bénéficiaires n'apparaît pas comme une préoccupation majeure dans le climat actuel[97]". Si nous soulevons ce problème, c'est, d'une part, à cause des répercussions négatives possibles de l'aide liée sur l'environnement - question qui mérite d'ailleurs de faire l'objet d'études beaucoup plus poussées - et que, d'autre part, cette attitude à l'égard de l'aide liée nous aide à comprendre le contexte politique général de toutes les formes d'aide au développement. On sait, en effet, que le rendement politique de l'altruisme collectif (donner de l'argent aux pays pauvres parce qu'ils en ont besoin) est plutôt faible. Sans les retombées substantielles sur le revenu intérieur et sur l'emploi, l'aide au développement deviendrait le seul programme de dépenses gouvernementales d'envergure à ne pas avoir de cible politique bien précise (si ce n'est peut-être le petit groupe qui oeuvre dans le domaine du développement et dont la valeur électorale demeure marginale). On comprendra donc qu'il faudra une volonté politique à toute épreuve pour réussir uniquement à maintenir, selon cette orientation, les niveaux actuels d'aide au développement.

Rares sont ceux qui de nos jours contesteraient la nécessité de procéder à l'évaluation critique aussi bien des incidences environnementales des projets d'aide que des priorités globales de développement qui sous-tendent les critères présidant au choix des projets[98]. C'est ainsi, par exemple, que les critères commerciaux qui sont souvent appliqués à la viabilité économique des projets de développement favorisent de toute évidence (sans parler des autres faiblesses) l'extériorisation des coûts

environnementaux[99]. Il est vrai, comme on l'affirme souvent, que les dispensateurs de l'aide sont dans une certaine mesure entravés par l'obligation de respecter les décisions prises, en fonction de priorités nationales, par les gouvernements souverains avec qui ils traitent. Il ne fait aucun doute que, pour réussir, tout projet d'aide suppose un processus complexe et délicat de négociations entre l'organisme donateur et le pays bénéficiaire. Néanmoins, le rapport Winegard (enfin!) remet en question le bien-fondé de l'exigence de non-ingérence dans la politique intérieure des pays bénéficiaires, même lorsque les droits de la personne sont en jeu, en faisant valoir que justement le comportement du gouvernement bénéficiaire à l'égard des droits de la personne devrait être considéré comme un facteur d'admissibilité à l'aide[100]. Ce genre d'exigences devrait d'ailleurs s'appliquer à de nombreux problèmes touchant l'environnement. Au-delà de la question de la violation des droits de la personne, il arrive qu'un développement abusif intervienne dans des pays pauvres acculés au désespoir et à qui aucune autre option économique n'est offerte au niveau national. Ces cas, pour la plupart, sont liés directement à la grande problématique de la répartition des richesses[101]. Les récents événements mettant en cause les Duvalier en Haïti et Marcos aux Philippines devraient suffire à nous rappeler que les pays en développement ne sont pas tous égaux dans leur situation de non-privilégiés. Ce sont au contraire des sociétés complexes où la répartition de la richesse et du pouvoir politique est éminemment plus injuste que dans la nôtre. Est-ce une coïncidence si Haïti et les Philippines figurent parmi les pays plus pauvres du monde, où la déforestation et les incidences environnementales qui en découlent se sont avérées les plus dévastatrices? Le lien entre inégalité et déforestation semble très net dans plusieurs autres pays en développement[102].

Il n'y a pas de solution simple concernant la façon dont les organismes d'aide devraient s'attaquer à ce genre de problèmes. Une étude récente des programmes d'aide de l'ACDI en Haïti explique l'indifférence relative du gouvernement haïtien devant les efforts de développement en signalant le fait suivant : "L'amélioration des conditions de vie et de l'éducation en milieu rural offre manifestement peu d'avantages à l'élite urbaine et risque de semer le ferment de la révolution à long terme[103]". Il reste qu'on ne peut fermer les yeux sur les problèmes de la distribution des richesses. Les organismes d'aide doivent veiller particulièrement à ne pas appuyer directement ou indirectement des projets dont les conséquences environnementales doivent être assumées de façon disproportionnée par les pauvres ou les sans-pouvoir, car ceux-ci sont souvent les principales victimes des orientations, des programmes et des projets néfastes écologiquement. Inversement, les programmes destinés spécifiquement (et efficacement) à améliorer le sort des plus démunis des pays pauvres peuvent avoir des retombées positives indirectes sur l'environnement en réduisant le désespoir, qui entraîne par exemple l'abattage des arbres pour en faire du bois de chauffage, même si ces arbres représentent la seule protection contre l'érosion des sols et la désertification[104], source de dégradation écologique. Si le Canada tient compte des préoccupations exprimées dans les paragraphes qui précèdent, il pourra apporter une contribution valable au développement durable des pays pauvres au moyen d'une aide financière plus efficace, celle-là même que la Commission Brundtland[105] considère comme essentielle dans la lutte contre la pauvreté et la promotion du développement durable. Autrement, pour dire les choses bien franchement, le Canada subira lui-même les contrecoups des problèmes de l'avenir.

CONCLUSIONS ET RÉFLEXIONS

L'un des thèmes fondamentaux du rapport Brundtland a trait à la compatibilité de la croissance économique et de la protection de l'environnement. On pourrait en conclure qu'il serait possible de réaliser des progrès énormes dans la gestion des ressources tout simplement en se conformant à des principes économiques ainsi qu'en évaluant les avantages de la protection de l'environnement et de la sauvegarde des ressources à partir des instruments économiques traditionnels, comme les analyses de rentabilité et l'évaluation du prix que les intéressés sont prêts à payer pour assurer la qualité de l'environnement ou la conservation des ressources.

Ces perspectives sont indéniablement attrayantes. Il faudra, toutefois, instaurer des mécanismes de rappel pour mettre constamment en évidence le fait qu'une ressource dont le prix est artificiellement bas ne manquera pas d'être surexploitée et que la gratuité d'une ressource aboutira forcément à une consommation abusive (l'eau consommée par les ménages et la pollution de l'eau par l'industrie en sont des exemples). L'analyse de rentabilité, même à un niveau rudimentaire, exige que les analystes (de même que les utilisateurs de l'analyse) distinguent clairement entre les coûts et les avantages **individuels** qui fondent les décisions des producteurs, des consommateurs et des entreprises, et les coûts et les avantages **sociaux**. La quantification des coûts sociaux doit également tenir compte des coûts extériorisés, comme ceux de la dégradation de l'environnement, qui sont souvent traités comme accessoires. L'évaluation des dommages causés par la dégradation des sols, dont on a parlé plus haut, en est un exemple.

Malheureusement, on a tout lieu de se montrer sceptique devant la valeur de l'analyse de rentabilité. Entre autres faiblesses, elle est bien connue pour sa sensibilité aux plus légères modifications des hypothèses de base et se prête donc aux manipulations de la part des sociétés ou des institutions qui pourraient ne pas résister à la tentation[106]. La pratique de l'actualisation des avantages futurs, bien qu'elle soit irréprochable sur le plan purement économique, favorise l'hypothèse à court terme, implicite et indûment optimiste, que tout s'arrangera[107]. De plus, l'analyse de rentabilité, comme les critères d'efficience qui la sous-tendent, est indifférente aux problèmes de répartition. Cette lacune est particulièrement importante dans les pays en développement, étant donné que la croissance économique rapide, qui peut procurer des avantages énormes aux riches, peut être assortie d'un appauvrissement généralisé de la masse et de la destruction de l'environnement dont dépend la survie de la majorité de la population[108]. L'importance des liens qui existent entre l'écologie et l'économie, pour être mise à contribution dans le bon sens, suppose la réévaluation de l'économie en fonction des principes de l'écologie, plutôt que le contraire[109].

Il convient également d'éviter le piège de croire que puisque la croissance économique et la protection de l'environnement sont compatibles, il n'existe donc pas de conflit "réel" entre les deux. La fréquence et (à l'occasion) l'âpreté des conflits entre le maintien des emplois et la protection de l'environnement, même dans un pays riche comme le Canada, signale l'irréalisme de cette croyance. Il y aura **toujours** des "perdants" dans la concurrence pour l'utilisation des ressources, quels que soient les liens à long terme entre l'activité économique et la qualité de l'environnement (au sens large). En définitive, l'enjeu fondamental est sans doute la répartition équitable des richesses dont nous avons parlé au début de notre document. À vrai dire, après

avoir dégradé un environnement particulier ou atteint les limites économiques d'une ressource donnée, les riches peuvent toujours s'isoler ou aller ailleurs, que cet "ailleurs" soit un milieu plus propre ou un autre pays. Les pauvres ne peuvent en faire autant, d'où l'observation tranchante d'Enzensberger : "Le mouvement écologique n'a vu le jour que depuis que les quartiers habités par la bourgeoisie... ont commencé à souffrir des méfaits environnementaux associés à l'industrialisation. Ce qui hante leurs porte-parole dans leurs prophéties, ce n'est pas tant les dégradations écologiques... que leur universalisation[110]." Il est donc crucial de reconnaître, d'une part, que la répartition des coûts et des avantages est fondamentale dans tout choix de politique environnementale[111] et, d'autre part, qu'il faut faire en sorte que les pauvres ou les sans-pouvoir d'une société donnée ne soient pas contraints d'assumer une part disproportionnée des coûts supplémentaires qu'entraînent la protection de l'environnement ou les pratiques de gestion durable des ressources. Or, ces considérations sont rarement reconnues de façon systématique.

Les Canadiens doivent se demander, comme nous l'avons répété à plusieurs reprises dans notre document, si leurs institutions sociales et politiques leur permettent de prendre les décisions et de faire les choix à long terme qui sont essentiels si l'on veut tirer parti des liens entre l'écologie et l'économie. À bien des égards, les faits ont démontré que tel n'était pas le cas. Nos exhortations au changement ne pourront (ni ne devraient) être prises au sérieux, tant qu'elles émaneront d'un pays qui n'a pas la volonté ou l'aptitude à y répondre lui-même sur le plan national, à un moment où il jouit encore d'un confort relatif et d'une certaine marge de manoeuvre politique que lui confère la richesse. On est parfois choqué d'apprendre que "dans toute l'Amérique latine, moins de 10 p. 100, selon les évaluations, des eaux d'égout municipales sont traitées[112]", mais il faudrait savoir que moins de 10 p. 100 des ménages de la deuxième plus grande province du Canada jouissent d'un service d'épuration des eaux usées[113]. On sait que le Canada est l'un des plus grands consommateurs d'énergie par habitant, mais s'est-on demandé si les grandes distances et les hivers rigoureux en sont les seules raisons?

Tout débat sérieux sur le développement doit chercher à résoudre implicitement ou explicitement les tensions qui opposent l'utopisme et l'autocritique que suggèrent les citations en exergue à notre étude. Jusqu'à présent, de nombreux choix douloureux ont été mis en évidence, mais les méthodes pour les mettre en oeuvre ont à peine été esquissées. Du point de vue des organismes fédéraux, la question des méthodes est particulièrement importante, étant donné que la compétence provinciale dans bien des domaines de la gestion des richesses naturelles représente des entraves non négligeables. Ces entraves n'empêchent pas forcément le gouvernement fédéral, toutefois, de promouvoir les objectifs environnementaux, comme l'illustre (par exemple) la vigueur des recommandations de la commission Macdonald au sujet de la politique forestière des provinces[114]. Il n'est nullement suggéré par là que le rôle du gouvernement fédéral puisse ou doive se limiter à celui de défenseur d'une cause, car on sait que bon nombre des programmes et des activités du gouvernement fédéral, sans être de caractère "environnemental", ont des répercussions réelles sur l'environnement.

Pour ne citer qu'un exemple, il n'existe, à notre connaissance, aucune évaluation détaillée des effets du régime de l'impôt des sociétés sur l'économie des ressources, du point de vue de l'influence possible sur les décisions d'investissement. Dixon Thompson signale que les reports d'impôt qu'autorisent les mesures fiscales destinées

à encourager les investissements jouent largement en faveur du maintien des aménagements à fort coefficient de capital, pour des raisons indépendantes de l'économie ou de l'environnement[115]. Or, ce n'est pas là une question secondaire, puisque la valeur accumulée des reports d'impôt chez les sociétés en 1984 s'élevait à plus de 31 milliards de dollars, dont plus de la moitié au sein des industries à base de ressources (mines, exploitation gazière et pétrolière, papiers, métaux primaires et pétroles intégrés)[116]. Citons Thompson encore une fois : "Un gouvernement qui prendrait vraiment au sérieux la nécessité d'assurer la perpétuité des ressources renouvelables s'empresserait de revoir cette politique fiscale afin que, du point de vue des impôts tout au moins, la conservation et la protection de l'environnement soient économiquement cohérentes[117]".

Alors, comment faire pour opérer le changement? Il conviendrait peut-être, parmi les solutions, de créer la charge de vérificateur général de l'environnement, qui s'attacherait à informer le public et à sensibiliser l'opinion à l'égard des répercussions qu'ont les programmes publics sur les ressources, un peu comme le vérificateur général fédéral le fait actuellement pour les dépenses publiques. Cette fonction pourrait d'ailleurs représenter un élément important du mandat du Conseil consultatif national de l'environnement proposé par la commission Macdonald[118]. Un tel organisme existe déjà, bien sûr, en l'occurrence le CCCE, mais il faudrait accroître son budget et son personnel plusieurs fois pour lui conférer un minimum d'efficacité. Par ailleurs, le mandat du Conseil ne doit pas porter uniquement, comme le propose la commission Macdonald, "sur les graves menaces de dimension régionale ou nationale". Il doit, au contraire, permettre l'évaluation des incidences sur l'environnement et sur les ressources des orientations et des programmes du gouvernement en général, y compris les programmes d'aide. Dans le même ordre d'idées, la commission Macdonald demande qu'il soit procédé sans tarder à l'inscription dans la loi de l'évaluation environnementale au niveau fédéral[119], en ajoutant, dans une optique désormais familière, que l'évaluation ne devrait pas viser uniquement les incidences des projets particuliers, mais également celles des programmes de l'État de même que les répercussions cumulatives des stratégies de développement.

De telles recommandations, il faut bien l'admettre, semblent quelque peu dérisoires, vu la gravité et l'ampleur des problèmes mis en évidence dans le rapport Brundtland. Mais ce ne serait que des étapes initiales. À long terme, les problèmes dont fait état le rapport Brundtland, pour être réglés, devront donner lieu à un changement fondamental dans les principes d'organisation de nombreux secteurs de l'économie canadienne et dans les orientations du gouvernement à leur égard. Il est évident que tout engagement sérieux devant ces problèmes doit passer par une renonciation au "caractère pratique", au sens de MacKinnon : rares sont les mesures que l'on puisse prendre sans bouleverser tout le reste. Pouvons-nous nous convaincre - et, mieux encore, convaincre nos dirigeants politiques - que c'est là un défi à l'imagination collective des Canadiens plutôt qu'un motif de retraite dans un statu quo qui apparaît de plus en plus intenable?

Il n'est pas sans intérêt de constater que le rapport Brundtland a été rendu public dix ans après la publication du rapport du Conseil des sciences, **Le Canada, société de conservation**. Les mêmes idées centrales sont mises de l'avant mais, cette fois, avec tous les détails et toute la détermination qui résultent de dix années de débats scientifiques, professionnels et populaires sur le développement durable, enrichis encore par le dialogue, certes fragile, mais tout de même engagé entre les

pays riches et les pays pauvres, comme en témoigne la composition de la commission Brundtland elle-même. Le rapport de 1977 du Conseil des sciences se distinguait notamment par le défi qu'il lançait aux dirigeants politiques. "Malheureusement, pouvait-on y lire, l'avenir n'est guère une préoccupation pour l'économie ou la politique. Il est imperméable aux votes. Le gouvernement au pouvoir, en se substituant au pays lui-même, se doit d'assumer cette vision à long terme. Il lui incombe de veiller à ce que les citoyens de demain se voient offrir des choix[120]". Or, comme la plupart des problèmes soulevés dans notre document, et combien d'autres encore dans le domaine de la protection de l'environnement et de l'économie des ressources, on constate l'inaptitude ou la réticence des gouvernements à s'engager dans cette voie. Cette réalité doit changer, pour peu que l'on veuille prendre le moindrement au sérieux les voies d'action proposées dans le rapport Brundtland.

NOTES

1. Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), **Notre avenir à tous**, New York, Oxford University Press, 1987.

2. Préface de **Notre avenir à tous**, sous presse.

3. H. Enzensberger, "A Critique of Political Ecology", **New Left Review**, n° 84, mars-avril 1974, 3-31, p. 15. Voir également H. Bienen et J. Leonard, "Environment, Economic Growth and Distribution in the Third World" dans J. Leonard (sous la direction de), **Divesting Nature's Capital**, New York, Holmes & Meier, 1985, p. 67-82, notamment.

4. Voir CMED, op. cit., Première partie, chap. 3.

5. B. Wilkinson, "Canada's Resource Industries: A Survey" dans J. Whalley (sous la direction de), **Canada's Resource Industries and Water Export Policy**, vol. 14 des études documentaires de la commission Macdonald, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 3.

6. Conseil des sciences du Canada, **L'industrie dans une conjoncture difficile**, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 66.

7. J. Britton et J. Gilmour, **The Weakest Link**, Conseil des sciences du Canada, étude documentaire n° 43, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 76-97.

8. Commission royale d'enquête sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald), **Rapport**, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, vol. 2, p. 451.

9. M. Jenkin, "The Prospects for a New National Policy", **Journal of Canadian Studies**, 14(3), automne 1979, p. 126-141.

10. T. Schrecker, "The Hard Politics of Soft Energy", **Alternatives**, 12(1), automne 1984 (supplément), 27-34, p. 28.

11. Conseil économique du Canada, **En pleine mutation : Vingt-troisième exposé annuel**, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 4.

12. G. Reuber, "Prospects and Challenges: The Next Five Years", discours prononcé au Canadian Club de Montréal, Toronto, Banque de Montréal, note, 15 septembre 1986, p. 4.

13. J. Jacobs, **Cities and the Wealth of Nations**, New York, Vintage, 1984, p. 59-71.

14. Ibid., p. 63.

15. S. Amin, **Unequal Development**, New York, Monthly Review Press, 1976, p. 203-239.

16. Voir, p. ex., J. Laxer, **Rethinking the Economy**, Toronto, NC Press, 1983.

17. N. Watts, "From consensus to descensus: the role of distributional conflicts in environmental resource policy" dans A. Schnaiberg (sous la direction de), **Distributional Conflicts in Environmental-Resource Policy**, Aldershot, Royaume-Uni, Gower, 1986, p. 3.

18. Voir Jenkin, op. cit.; L. Pratt, "The State and Province-Building: Alberta's Development Strategy" dans L. Panitch (sous la direction de), **The Canadian State: Political Economy and Political Power**, Toronto, University of Toronto Press, 1977; J. Laux et M. Molot, "The Potash Corporation of Saskatchewan" dans A. Tupper et B. Doern (sous la direction de), **Public Corporations and Public Policy in Canada**, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1981; P. Marchak, **Green Gold**, Vancouver, University of British Columbia Press, 1983, p. 1-112; I. Mulgrew, "Land of Power and Glory" (sur B.C. Hydro), **Report on Business Magazine**, 2(8), mars 1986, p. 37-40; cf. également le texte de la note 62, ci-dessous.

19. G. Stevens, "Governments Face Too Many Immediate Problems to Undertake Real Longterm Planning" dans **Growth in a Conserving Society**, Proceedings of the 47th Couchiching Conference, Toronto, Yorkminster, 1980, p. 121.

20. Voir P. Verleger, "Exit consumers, pursued by a bear", **South**, janvier 1987, p. 45-47; "Raw deal for raw materials", **The Economist**, 18 avril 1987, p. 65.

21. Conseil économique du Canada, **En pleine mutation**, op. cit., p. 50.

22. S. Constantinou, "Farm Crisis on the Prairies", **Canadian Business Review**, 13(4), hiver 1986, p. 32-34.

23. "Why wheat is coming out of our ears", **The Economist**, 6 juin 1987.

24. CMDE, op. cit., Première partie, chap. 2.

25. Conseil économique du Canada, **En pleine mutation**, op. cit., p. 52.

26. Canada, Comité sénatorial permanent de l'agriculture, des pêches et des forêts, **Nos sols dégradés**, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 19.

27. Ibid., p. 52; voir également C. Bentley et L. Leskiw, **Maintien de la productivité des terres agricoles : opinions et tendances actuelles**, rapport n° 15 du Conseil consultatif canadien de l'environnement, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 23.

28. Bentley et Leskiw, op. cit., p. 20.

29. Ibid., p. 7-8; **Nos sols dégradés**, op. cit., p. 45-47.

30. Agricuture Canada, **Agricultural Soil and Water Resources in Canada: Situation and Outlook**, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 6-10.

31. Ibid., p. 11.

32. J. Dunster, "Forestry Conflicts in Canada", **Ambio**, 16(1), 1987, p. 59-63.

33. R. Repetto, "Creating Incentives for Sustainable Forest Development", **Ambio**, 16(2/3), 1987, p. 94-99.

34. Voir Environnement Canada, "Stratégie forestière du Canada", document de travail, Ottawa, polycopié, septembre 1981.

35. "En moins de dix ans, nous avons (en Colombie-Britannique) assisté à une réduction de l'AAC, qui est passé d'environ 100 millions de mètres cubes à 75 millions, et nos sylviculteurs les plus réputés nous disent maintenant que le maintien de la politique et des pratiques actuelles entrainera des prélèvements durables d'environ 50 millions de mètres cubes." (Traduction.) F.L.C. Reed, "Reshaping Forest Policy in British Columbia", **Journal of Business Administration**, 15(1/2), 1985, p. 111-137.

36. Dunster, op. cit., "Road Extension in Temagami", **Network News**, 2(3), juin-juillet 1987, 1, 4, Toronto, Ontario Environment Network; A. Grzybowski, "The Fate of the Queen Charlottes", **Alternatives**, 12(3/4), 1985, p. 56-61.

37. D. Haley, "A Regional Comparison of Stumpage Values in British Columbia and the United States Pacific Northwest", **Forestry Chronicle**, octobre 1980, p. 225-230.

38. A. Meristem, "The Cost of B.C.'s Tenure System - Another $279 Million Annual Subsidy", **Forest Planning Canada**, 2(4), 1986, p. 9-10.

39. Voir Wilkinson, op. cit., p. 64-75.

40. CMED, op. cit., p. 8-18.

41. R. Dorfman, "An Economist's View of Natural Resource and Environmental Problems" dans R. Repetto (sous la direction de), **The Global Possible**, New Haven, Yale University Press, 1985, p. 69-75.

42. J. Macpherson, "The Pine Point Mine" dans E. Peterson et J. Wright (sous la direction de), **Northern Transitions**, Ottawa, Canadian Arctic Resources Committee, 1978, p. 76-81.

43. Ibid., p. 97-100.

44. B. Jorgensen, "Pine Point to run flat out while planning for layoffs", **The Globe and Mail**, 24 décembre 1985, B4.

45. Voir, p. ex., Macpherson, op. cit., p. 91-97; K. Boggild, "The Amax Controversy", **Alternatives**, 10(2/3), automne-hiver 1982, p. 40-46, 54; Select Committee on Ontario Hydro Affairs, Legislature of Ontario, **Mining, Milling and Refining of Uranium in Ontario: Final Report**, Toronto, gouvernement de l'Ontario, 1980, p. 28-35.

46. J. Anderer et autres, **Energy in a Finite World**, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1981.

47. J. Goldemberg et autres, "Basic Needs and Much More with One Kilowatt Per Capita", **Ambio**, 14(4/5), 1985, p. 190-200; Goldemberg et autres, "An End-use Oriented Global Energy Strategy", **Annual Review of Energy**, 10, 1985, p. 613-688.

48. CMED, op. cit., Deuxième partie, chap. 7-8. Voir également Conseil économique du Canada, **Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain**, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 111-121; A. Lovins, "Re-Examining the Nature of the EDE Energy Problem", **Energy Policy**, 7, septembre 1979, p. 178-198, entre autres.

49. W. Haefele, "Energy in a Finite World--Expansio ad Absurdum? A Rebuttal", **The Energy Journal**, 2(4), octobre 1981, p. 35-42. En fait, le rapport du groupe d'étude de l'IIASA ne se réfère aucunement aux preuves techniques que fournit abondamment Goldemberg et autres, et ne contient pas d'analyse économique des rapports existant entre ces projections de la demande et les prix que supposent les investissements prévus pour accroître l'offre. Voir A. Lovins, "Energy in a Finite World--Expansio ad Absurdum?", **The Energy Journal**, 2(4), octobre 1981, p. 26-27.

50. CMED, op. cit., p. 7-9 - 7-15; la nécessité de ce compromis est implicitement acceptée dans l'étude de l'IIASA.

51. Ibid., p. 7-7.

52. A. Lovins, "Energy Strategy: The Road Not Taken", **Foreign Affairs**, octobre 1976, p. 65-96.

53. Les Amis de la Terre du Canada, **2025: Soft Energy Futures for Canada**, Ottawa, Énergie, Mines et Ressources Canada, 1984. Le manque de réalisme dont il est question ici provient du postulat selon lequel les voitures de transport interurbain, plutôt qu'urbain, seront moins répandues en 2025 qu'elles ne le sont aujourd'hui - hypothèse douteuse si l'on tient compte de la croissance prévue du PNB. Pour de plus amples commentaires sur cette étude, ses incidences et sa mise en oeuvre, voir "A Soft Energy Path for Canada: Can it be made to work?", supplément spécial de **Alternatives**, 12(1), automne 1984.

54. Voir P. Elder, **Soft is Hard: Barriers and Incentives in Canadian Energy Policy**, Calgary, Detselig, 1984, p. 25-35, 51-70; R. Stobaugh et D. Yergin, **Energy Future**, New York, Ballantine, 1980, p. 167-229; J. Sawhill (sous la

direction de), **Energy Conservation and Public Policy**, Washington (D.C.), American Enterprise Institute, 1979.

55. CMED, op. cit., p. 7-31.

56. OCDE, **La politique scientifique et technologique pour les années 1980**, Paris, OCDE, 1981, p. 39.

57. Énergie, Mines et Ressources Canada, "Brief to the Parliamentary Task Force on Alternative Energy and Oil Substitution", Ottawa, polycopié, juin 1980.

58. Elder, op. cit., Avatar Consulting Cooperative, "A Survey of Institutional Innovations Fostering Energy and Resource Conservation", rapport inédit, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1982; Solar Energy Research Institute, **Community Energy Self-Reliance: Proceedings of the First Conference on Community Renewable Energy Systems**, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1980; M. Totten et autres, (sous la direction de), **Local Alternative Energy Futures: Developing Economies/-Building Communities**, conf. 801213 (prélim.), Washington (D.C.), U.S. Department of Energy, 1980; S. Westley (sous la direction de), **Energy Efficiency and the Utilities: New Directions**, Sacramento (Calif.), California Public Utilities Commission, 1980.

59. M. Fisher, "Innovative Approaches to Financing Energy Conservation Investments in Developing Countries", **Natural Resources Forum**, 9(2), 1985, p. 97-105.

60. Conseil économique, **Interconnexions**, op. cit.

61. K. Cox et C. Waddell, "Ottawa gift to energy firms to cost $350 million a year, **The Globe and Mail**, 26 mars 1987, A1, A2.

62. **Rapport annuel 1986**, Québec, 1987, p. 16.

63. Schrecker, op. cit., p. 28.

64. Voir, p. ex., J. Black, "Aquatic Animal Neoplasia as an Indicator for Carcinogenic Hazards to Man", **Hazard Assessment of Chemicals: Current Developments**, vol. 3, New York, Academic Press, 1984; "Multiple Pollutants and Forest Decline" dans **World Resources 1986**, New York, Basic Books, 1986.

65. T. Schrecker, "Political Economy of Jobs and Environment", Issue Paper n° 1, Conference on Jobs and the Environment, Toronto, Ontario Environment Network, note, novembre 1985, p. 6.

66. Statistique Canada, **L'État de l'environnement : un compendium de statistiques**, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 331.

67. M. Campbell et W. Glenn, **Profit from Pollution Prevention**, Toronto, Pollution Probe Foundation, 1982; M. Royston, **Pollution Prevention Pays**, Oxford, Pergamon, 1979.

68. CMED, op. cit., p. 8-11.

69. Ministère de l'Environnement de l'Ontario, **Report on the 1984 Industrial Discharges into the Great Lakes Basin--Ontario**, Canada-Ontario Agreement Respecting Great Lakes Water Quality, Toronto (Ontario), ministère de l'Environnement, juin 1986, p. 19-22.

70. Goldemberg et autres, "Basic Needs", op. cit., p. 194.

71. Canada, Sous-comité sur les pluies acides, Comité permanent des pêches et forêts, **Le temps perdu**, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 33.

72. Commission Macdonald, op. cit., vol. II, p. 445; K. Noble, "Forest industry attempts to kick the grant habit", **The Globe and Mail**, 31 décembre 1985, B1, B2.

73. K. Noble, "Lessons from our Neighbors of the North", **Report on Business Magazine**, novembre 1986, p. 51-61.

74. Noble, "Forestry industry", op. cit., p. B2.

75. CMED, op. cit., p. 1-13 - 1-18.

76. B. Robson, "Rehabilitating the lethal image of asbestos", **The Globe and Mail**, 16 mai 1987, D1, D2.

77. P. Grayson, **Corporate Strategy and Plant Closures**, Toronto, Our Times, 1985; P. Grayson, **Plant Closures and De-skilling: Three Case Studies**, document de travail, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1986. La piètre performance du Canada à cet égard est mise en évidence par une comparaison avec la Suède, en particulier; voir **Economic Dislocation: Plant Closings, Plant Relocations and Plant Conversions**, rapport conjoint des participants à l'étude sur les syndicats, réimprimé aux É.-U. Comité du Sénat sur la main-d'oeuvre et les ressources humaines, **Employee Protection and Community Stabilization Act of 1980**, audiences du 7 mars 1980, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1980; H. Ginsburg, **Full Employment and Public Policy: The United States and Sweden**, Lexington (Mass.), Lexington Books, 1983, p. 127-160.

78. Conseil des sciences du Canada, **Le Canada, société de conservation**, rapport n^{o} 27, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977, p. 27.

79. CMED, op. cit., p. 8-16 - 8-18.

80. Par exemple, D. Dewees, "Evaluation of Policies for Regulating Environmental Pollution", Regulation Reference Working Paper No. 4, Ottawa,

Conseil économique du Canada, 1980; J. Donnan et P. Victor, **Alternative Policies for Pollution Abatement**, Toronto, ministère de l'Environenment de l'Ontario, 1976; Peat, Marwick and Partners, **Economic Incentive Policy Instruments to Implement Pollution Control Objectives**, Toronto, ministère de l'Environnement de l'Ontario, 1984, p. III/4-III/14.

81. Stockholm International Peace Research Institute, **Warfare in a Fragile World**, London, Taylor & Francis, 1980, p. 1-9, 78-102.

82. "Third World War", **South**, août 1986, p. 39-40, 43-45.

83. Group of Government Experts on the Relationship Between Disarmament and Development, **Study on the Relationship Between Disarmament and Development**, A/36/356, New York, Nations Unies, 1981, p. 54-58.

84. CMED, op. cit., p. 11 - 8.

85. "Militarism and Underdevelopment: Theft on a Global Scale", **Ploughshares Monitor**, 8(2), juin 1987 [numéro spécial].

86. Op. cit., voir également R. Sivard, **World Military and Social Expenditures 1985**, Washington (D.C.), World Priorities Inc., 1985; W. Brandt, **World Armament and World Hunger**, London, Gollancz, 1986.

87. Ce chiffre est quelque peu exagéré du fait que les pensions du Ministère-obligation statutaire - sont incluses dans l'enveloppe de la Défense, mais l'idée demeure la même.

88. Ministère de la Défense nationale, **Défis et engagements : une politique de défense pour le Canada**, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987, p. 67.

89. Ibid., p. 83-85.

90. Ibid., p. 84.

91. "The New Arms Bazaar", **South**, n° 61, novembre 1985, p. 15-21.

92. E. Regehr et K. Epps, "Silent Dealer at the Arms Bazaar", **Ploughshares Monitor**, 8(1), mars 1987, p. 21-25.

93. Voir, p. ex., M. Tenszen, "Cheap, tiny fighter could bomb", **The Globe and Mail**, 11 août 1987, p. B1, B2 (sur la mise au point par une société de Montréal, stimulée par d'importants avantages fiscaux, d'un chasseur à réaction idéal pour les guerres frontalières du tiers monde).

94. Canada, Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires extérieures et le commerce international, **Qui doit en profiter?** [Le rapport Winegard], Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987, p. 38.

95. R. Ehrhardt et autres, **Canadian Aid and the Environment**, Ottawa, North-South Institute, 1981, p. 59-67; G. Gallon, "Bhopal: A Lesson for Canadian Aid", **Alternatives**, 12(3/4), printemps 1985, p. 13-21.

96. J. Friedland, "The Trees in Bretton Woods", **South**, mai 1987, p. 21-22; L. Hossie, "World Bank seeks to clean up a host of destructive projects", **The Globe and Mail**, 23 juillet 1987, B1, B2; J. Horberry, "The Accountability of Development Assistance Agencies", **Ecology Law Quarterly** 12, 1985, p. 817-869; B. Rich, "The Multilateral Development Banks, Environmental Policy, and the United States", **Ecology Law Quarterly 12**, 1985, p. 681-747.

97. D. Best, "Changing Patterns in aid promotion", **South**, juin 1985, p. 55-56.

98. Winegard, op. cit., p. 35-40.

99. Dans une publication récente, la Banque Mondiale donne des lignes directrices précises pour l'évaluation environnementale des projets. Voir J. Lee, **The Environment, Public Health, and Human Ecology**, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1985. H. Henderson, "The Finite Pie: The Limitations of Traditional Economics in Making Resource Decisions" dans **Creating Alternative Futures**, New York, Berkley, 1978; C. Payer, **The World Bank: A Critical Analysis**, New York, Monthly Review Press, 1982, p. 79-81.

100. Winegard, op. cit., p. 35-40.

101. H. Bienen et J. Leonard, "Environment, Economic Growth, and Distribution in the Third World" dans J. Leonard (sous la direction de), **Divesting Nature's Capital**, New York, Holmes & Meier, 1985; M. Redclift, **Development and the Environmental Crisis**, London, Methuen, 1984, ch. 4.

102. G. Ledec, "The Political Economy of Tropical Deforestation" dans **Divesting Nature's Capital**, op. cit.; L. Lewis et W. Coffey, "The Continuing Deforestation of Haiti", **Ambio**, 14(3), 1985, p. 158-160.

103. E. English, **Canadian Development Assistance to Haiti**, Ottawa, North-South Institute, 1984, p. 125.

104. J. Thompson, "Ecological Deterioration: Local-Level Rule-Making and Enforcement Problems in Niger" dans M. Glantz (sous la direction de), **Desertification**, Boulder (Col.), Westview, 1977; J. Thompson, "The Politics of Desertification in Marginal Environments: The Sahelian Case" dans **Divesting Nature's Capital**, op. cit.

105. CMED, op. cit., Première partie, chap. 3.

106. Voir, p. ex., P. Self, "Nonsense on Stilts: The Futility of Roskill", **New Society**, 2 juillet 1970, p. 8-11.

107. D. Helliwell, "Discount Rates and Environmental Conservation", **Environmental Conservation**, 2(3), automne 1975, p. 199-201. Très peu d'économistes, paradoxalement, ont le courage de formuler et de défendre cette hypothèse explicitement. Exception : J. Simon, **The Ultimate Resource**, Princeton, Princeton University Press, 1981.

108. Cet argument, en référence à des projets du tiers monde, est présenté par F. Steward dans "A Note on Social Cost-Benefit Analysis and Class Conflict in LDCs", C. Wilber (sous la direction de), **The Political Economy of Development and Underdevelopment**, 3e édition, New York, Random House, 1984.

109. Celui qui soutient cette idée avec le plus d'éloquence est sans doute Paul Ehrlich, "Environmental Disruption: Implications for the Social Sciences", **Social Science Quarterly**, 62(1), mars 1981, p. 7-22.

110. Enzensberger, op. cit., p. 10.

111. Voir Schnaiberg et autres, (sous la direction de), op. cit. (c'est de loin la meilleure étude de la question de la répartition du point de vue de la politique environnementale); Bienen and Leonard, op. cit., p. 67-80.

112. J. Leonard, "Politics and Pollution from Urban and Industrial Development" dans **Divesting Nature's Capital**, op. cit., p. 269.

113. Enquête sur la politique fédérale de l'eau, **Currents of Change: Final Report**, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 55.

114. Commission Macdonald, op. cit., vol. II, p. 448-449.

115. D. Thompson, "Old Macdonald Had a Farm" dans **Economy and Ecology**, Symposium Proceedings, Edmonton, Société canadienne des biologistes de l'environnement, Division albertaine, p. 203-204.

116. B. Little, "Deferred tax corporate windfall", **The Globe and Mail**, 15 juin 1987, B1, B2.

117. D. Thompson, op. cit., p. 207.

118. Op. cit., vol. II, p. 527.

119. Ibid.

120. Conseil des sciences du Canada, **Le Canada, société de conservation**, op. cit.

ANNEXE 6

CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT

Décembre 1987

MEMBRES

Dr R. Page
Université Trent
Peterborough (Ontario)
Président

Dr P. M. Chapman
EVS Consultants Ltd.
Vancouver (C.-B.)

M. T. Beck
Calgary (Alberta)
Président émérite

M. J.D. Cook
Esso Petroleum Canada
Toronto (Ontario)

Dr S. Conover
Université Dalhousie
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Vice-Président

Dr L. Giroux
Université Laval
Sainte-Foy (Québec)

Dr J.S. Rowe
Université de la Saskatchewan
Saskatoon (Saskatchewan)
Vice-président

Mme D. Griffin
Island Nature Trust
Charlottetown (I.P.É.)

M. M. Coolican
Public Affairs International
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Personnel

M. Max McConnell, directeur exécutif

Dr E. Fred Roots, conseiller en sciences

Mme Veena Halliwell, coordonnatrice de projets

Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3